

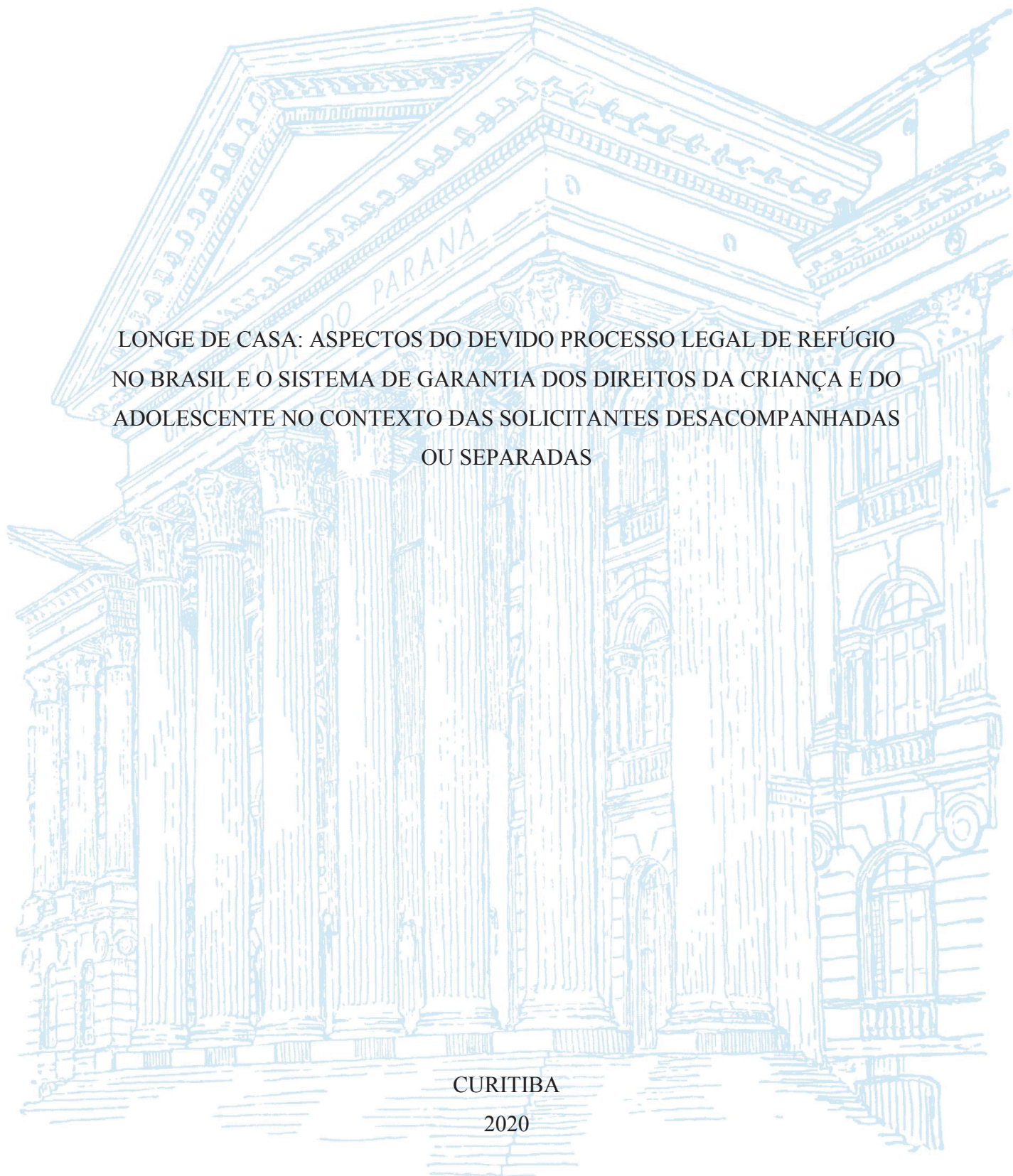
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TAÍS VELLA CRUZ

LONGE DE CASA: ASPECTOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL DE REFÚGIO
NO BRASIL E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO CONTEXTO DAS SOLICITANTES DESACOMPANHADAS
OU SEPARADAS

CURITIBA

2020



TAÍS VELLA CRUZ

LONGE DE CASA: ASPECTOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL DE REFÚGIO
NO BRASIL E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO CONTEXTO DAS SOLICITANTES DESACOMPANHADAS
OU SEPARADAS

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich

CURITIBA

2020

C957I

Cruz, Taís Vella

Longe de casa: aspectos do devido processo legal de refúgio no Brasil e o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente no contexto das solicitantes desacompanhadas ou separadas [meio eletrônico] / Taís Vella Cruz. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

Orientadora: Tatyana Scheila Friedrich.

1. Refugiados. 2. Crianças. 3. Adolescentes. I. Friedrich, Tatyana Scheila. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 341.43

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **TAÍS VELLA CRUZ** intitulada: **LONGE DE CASA: ASPECTOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL DE REFÚGIO NO BRASIL E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CONTEXTO DAS SOLICITANTES DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS**, sob orientação da Profa. Dra. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Março de 2020.



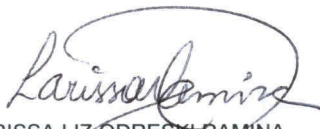
TATYANA SCHEILA FRIEDRICH

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



SILVIA MARIA MARTINS MELO PFEIFER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE HAMBURGO)



LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA

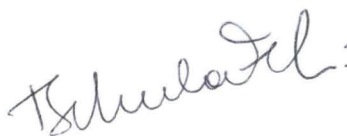
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia seis de março de dois mil e vinte às 10:00 horas, na sala de Defesas - 317, Praça Santos Andrade, nº 50 - 3º andar - PPGD / UFPR, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestrandia **TAÍS VELLA CRUZ**, intitulada: **LONGE DE CASA: ASPECTOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL DE REFÚGIO NO BRASIL E O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CONTEXTO DAS SOLICITANTES DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS**, sob orientação da Profa. Dra. TATYANA SCHEILA FRIEDRICH. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná em DIREITO, foi constituída pelos seguintes Membros: TATYANA SCHEILA FRIEDRICH (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ZILDA MARA CONSALTER (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA), SILVIA MARIA MARTINS MELO PFEIFER (UNIVERSIDADE DE HAMBURGO), LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela aprovação. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, TATYANA SCHEILA FRIEDRICH, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 06 de Março de 2020.



TATYANA SCHEILA FRIEDRICH

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



SILVIA MARIA MARTINS MELO PFEIFER

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE HAMBURGO)



LARISSA LIZ ODRESKI RAMINA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



Ao meu avô Celso (*in memoriam*)

Aos 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil.

AGRADECIMENTOS

Como quase nenhum caminho se trilha sozinha, eis o momento de agradecer a todas e todos que compartilharam comigo esta pequena e grande, árdua e gratificante jornada:

Agradeço a Deus e a Mãe Maria pela vida, luz e esperança a cada dia.

À minha mãe, pai, avó e avô, tão preciosas e preciosos nesta e em todas as outras jornadas em que já estive e que ainda estarei. Vocês são tudo e estão em tudo sempre.

Às amigas irmãs que a vida me deu, Camila Alves e Camila Almeida, por todos os conselhos, sorrisos e energias compartilhadas, mesmo que à distância. Vocês fazem toda a diferença para mim e que possamos compartilhar sonhos até o final da vida.

Às minhas mais que queridas mestras e amigas Dirce do Nascimento Pereira e Zilda Consalter, para quem minha admiração, carinho e respeito só crescem a cada dia.

Às queridas amigas Deborah Grajzer e Patrícia Nabuco Martuscelli, doces pessoas que a pesquisa e o amor à causa da infância e adolescência trouxeram aos meus caminhos, as quais admiro muito e agradeço imensamente por todas as discussões e reflexões para essa pesquisa.

Agradeço imensamente às minhas queridas amigas do Ministério Público do Estado do Paraná, Maria Clara, Luciana, Isabela, Tilla e Maju, por toda a paciência e compreensão durante este período. Também agradeço ao Dr. Sérgio Luiz Cordoni, igualmente pela compreensão e por ser exemplo de dedicação para as causas em que acredita.

Às minhas queridas Helen Pelipect, Laura Martins, Renata Rodrigues, Fernanda Rezende e Daniel Braga. Cada um a seu modo me lembrou a importância da nossa causa de pesquisa e, principalmente, que a vida sempre cuida de colocar as pessoas certas, nas horas certas, nos nossos caminhos.

À minha iluminada amiga Thais Rossa, à minha humana e amiga genial Isabella Traub e ao meu brilhante e impecável amigo João Taques por tudo, absolutamente tudo nesses últimos dois anos. Todos os momentos sejam de gargalhada ou de desespero (porque eles existiram) valeram a pena por causa de vocês.

Ainda às minhas amigas e amigos, pessoas queridas e bondosas que tive o privilégio de conhecer no mestrado: Josiane Caldas, Fernanda Leão, Natalina Stamile,

Lygia Maria Copi, Kamilia Akminasi, Gloire Nikamulembo, Amr Houdaifa, Pedro Luz e Gabriel Cremer.

A todas as pessoas maravilhosas que a sala 28 me permitiu conhecer e conviver, especialmente minha querida e inabalável amiga Tânia Savariego, ao meu querido amigo Cesar Hirose, à querida Lais Mota e às queridas amigas da psicologia Victoria Klepa e Manuela Busato e todas e todos os migrantes que tive a oportunidade de conhecer e aprender durante os atendimentos.

Ao querido e inspirador professor José Antônio Peres Gediel e à querida e atenciosa professora Elaine Schmidt, por todo o comprometimento e amor pelo que fazem.

À querida professora Larissa Ramina, por gentilmente ter me acolhido nas atividades do estágio de docência. É uma grande inspiração para mim.

Agradeço também à Valquíria, Vanessa e Eduardo do PPGD-UFPR por todo auxílio e atenção ao longo do mestrado.

Agradeço especialmente à querida professora Tatyana, pela orientação e parceria ao longo desses dois anos. Sua confiança e disponibilidade em todas as empreitadas foram sempre fundamentais. Admiro sua coragem e disposição para realizar tudo o que mais acredita.

Agradeço imensamente ao Dr. Paulo Fadigas, Dra. Fátima Liz Bardelli, Dra. Vanessa Almeida, Dr. João Chaves e Bernardo Laferte pela participação nas entrevistas realizadas para este trabalho, mas principalmente pela iniciativa e comprometimento com o desenvolvimento de ações tão importantes para o Direito da Criança e do Adolescente, as quais servem de inspiração e fonte de esperança.

Ainda, agradeço às professoras doutoras Sílvia Melo-Pfeifer, Larissa Ramina e Zilda Consalter pela participação na banca de defesa deste trabalho.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Paraná, instituição grandiosa, que me acolheu e tive a honra e felicidade de passar a integrar. Ela representa meu amor e gratidão à Universidade Pública, a quem devo minha pequena trajetória acadêmica, espaço que desejo sempre frequentar. À Universidade Pública todo o meu amor, carinho e respeito, que ela seja sempre pública, de qualidade e livre de censura, que ensine e permita construir, transformar e contar histórias e a História, mesmo que com seus episódios sombrios, pois não há mito que o conhecimento não desfaça nem balbúrdia que a educação não transforme.

ZOMBIE

*Another head hangs lowly
Child is slowly taken
And the violence caused such silence
Who are we mistaken?*

*But you see, it's not me
It's not my family
In your head, in your head, they are fighting
With their tanks and their bombs
And their bombs, and their guns
In your head, in your head they are crying*

*In your head, in your head
Zombie, zombie, zombie
What's in your head, in your head
Zombie, zombie, zombie*

*Another mother's breaking heart is taking over
When the violence causes silence
We must be mistaken*

*It's the same old theme
Since nineteen-sixteen
In your head, in your head, they're still fighting
With their tanks and their bombs
And their bombs, and their guns
In your head, in your head, they are dying*

*In your head, in your head
Zombie, zombie, zombie
What's in your head, in your head
Zombie, zombie, zombie*

The Cranberries, 1993.

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar o contexto normativo internacional relacionado à situação da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhada ou separada e as peculiaridades que envolvem o devido processo legal de refúgio e a garantia de direitos para a criança ou adolescente na realidade brasileira. A análise da (in) existência de conduta ambivalente por parte dos agentes estatais no atendimento de tal público justifica-se pela necessidade de refletir com maior afincio sobre essas demandas, bem como buscar a realização de um fluxo de atendimento específico, que permita a participação ativa e garanta a proteção internacional do Direito Internacional dos Refugiados, sem comprometer a garantia e realização de direitos enquanto crianças ou adolescente. Trata-se de pesquisa de cunho qualitativo, amparando-se nas técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e de campo, consistente na realização de entrevistas semiestruturadas para a coleta dados junto a agentes estatais que trabalham com a temática. Utilizando-se do método de abordagem lógico-dedutivo, o primeiro capítulo buscará apresentar conceitos fundamentais relacionados à infância, família, proteção internacional e ambivalência. O segundo capítulo ilustrará a realidade nacional e os principais aspectos relacionados à pessoa da criança ou adolescente e o devido processo legal de refúgio no Brasil, incluindo as perspectivas da Resolução Conjunta nº 01 de agosto de 2017. Por fim, a última parte do trabalho tratará da Política de Atendimento e o Sistema de Garantia de Direitos previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, para então apresentar trabalho verificado no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que concilia o acompanhamento das solicitações de refúgio por crianças ou adolescentes desacompanhados ou separados com o atendimento socioprotetivo, fazendo concluir pela necessidade da existência de prática semelhante e unificada em todo o território nacional, em prol da garantia do melhor interesse e autonomia da criança ou adolescente solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas.

Palavras-chave: Ambivalência. Refúgio. Criança ou adolescente desacompanhada ou separada. Devido processo legal. Política de Atendimento.

ABSTRACT

This work intends to analyze the international normative context related to the situation of the child or adolescent requesting asylum unaccompanied or separated and the peculiarities that involve the process of Law of refuge and the guarantee of rights for the child or adolescent in the Brazilian reality. The analysis of the (in) existence of ambivalent conduct on the part of state agents in serving such a public is justified by the need to reflect more closely on these demands, as well as to seek the realization of a specific service flow, which allows participation activates and guarantees the international protection of International Refugee Law, without compromising the guarantee and realization of rights as children or adolescents. It is a qualitative research, based on documentary, bibliographic and field research techniques, consisting of semi-structured interviews to collect data with state agents who work with the theme. Using the method of logical-deductive approach, the first chapter will seek to present fundamental concepts related to childhood, family, international protection and ambivalence. The second chapter will illustrate the national reality and the main aspects related to the person of the child or adolescent and the due legal process of refuge in Brazil, including the perspectives of Resolution n ° 1 of August 2017. Finally, the last part of the work will deal with the Attendance Policy and the Rights Guarantee System provided for in the Statute of the Child and Adolescent, and then present work verified within the scope of the São Paulo State Court of Justice, which reconciles the follow-up of asylum requests by children or adolescents unaccompanied or separated with socioprotective care, concluding by the need for the existence of a similar and unified practice throughout the national territory, in order to guarantee the best interest and autonomy of the child or adolescent asylum seekers unaccompanied or separated.

Keywords: Ambivalence. Refugee. Child or adolescent unaccompanied or separated. Due process of Law. Service policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|-----|
| FIGURA 1 - Fluxo de atendimento da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhada ou separada antes da Resolução Conjunta CONANDA, CONARE, CNIg e DPU | 136 |
| FIGURA 2 - FLUXO DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA SOLICITANTE DE REFÚGIO DESACOMPANHADA OU SEPARADA ESTABELECIDO PELA RESOLUÇÃO CONJUNTA CONANDA, CONARE, CNIG e DPU | 147 |
| FIGURA 3 - FLUXO DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE SOLICITANTE DE REFÚGIO DESACOMPANHADA OU SEPARADA ESTABELECIDO PELO SANCASST | 181 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 1 - Dados sobre as solicitações de refúgio por crianças e adolescentes extraídos dos relatórios "Refúgio em números" do CONARE..... | 129 |
| TABELA 2 - Número de crianças e adolescentes atendidos pela Caritas São Paulo..... | 171 |
| TABELA 3 - Caracterização das (os) entrevistadas (os)..... | 172 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ACNUR | - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| CC | - Código Civil |
| CDC | - Convenção sobre os Direitos da Criança |
| CNAS | - Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNIg | - Conselho Nacional de Imigração |
| CONANDA | - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CONARE | - Comitê Nacional para os Refugiados |
| CRAS | - Centro de Referência e Assistência Social |
| CRRF | - Comprehensive Refugee Response Framework |
| CSM | - Conselho Superior da Magistratura |
| CTPS | - Carteira Nacional de Trabalho e Previdência Social |
| DELEMIG | - Delegacia de Polícia de Imigração |
| DPF | - Departamento de Polícia Federal |
| DPU | - Defensoria Pública da União |
| DUDH | - Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| ECA | - Estatuto da Criança e do Adolescente |
| ExCOM | - Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPEA | - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LINDB | - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro |
| MGF | - Mutilação Genital Feminina |
| MJ | - Ministério da Justiça |
| MNMMR | - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua |
| MP | - Ministério Público |
| OC | - Opinião Consultiva |
| OEA | - Organização dos Estados Americanos |
| ONU | - Organização das Nações Unidas |
| PIDCP | - Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos |
| PIDESC | - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| RN | - Resolução Normativa |
| RN-CNI | - Resolução Normativa Conselho Nacional de Imigração |

| | |
|-----------|--|
| RR | - Resolução Recomendada |
| SAICA | - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes |
| SANCAST | - Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas |
| SGD | - Sistema de Garantia de Direitos |
| SISCONARE | - Sistema Comitê Nacional para os Refugiados |
| SNDCA | - Secretaria Nacional dos Direitos da Criança |
| STF | - Supremo Tribunal Federal |
| TCLE | - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 CRIANÇAS REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS E O DIREITO A TER DIREITOS: COMPREENSÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA INFÂNCIA, FAMÍLIA E AMBIVALÊNCIA..... | 25 |
| 2.1 A RELAÇÃO CRIANÇA, INFÂNCIA E FAMÍLIA PARA TRATAR DOS FENÔMENOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS | 26 |
| 2.2 CRIANÇAS EM CONTEXTOS MIGRATÓRIOS E A SITUAÇÃO DE DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS | 39 |
| 2.3 A (IN) VISIBILIDADE DA CRIANÇA E DA CONDIÇÃO DE REFUGIADA DESACOMPANHADA OU SEPARADA NOS DOCUMENTOS E NORMATIVAS INTERNACIONAIS..... | 46 |
| 2.4 A AMBIVALÊNCIA QUE CIRCUNDA O DISCURSO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS: COMO PERMANECER SUJEITO SOZINHO? | 79 |
| 3 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: PARA TRATAR DA SITUAÇÃO DE DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS E IMPACTOS DE UM POSSÍVEL TRATAMENTO AMBIVALENTE | 93 |
| 3.1 ANTES DE REFUGIADA, CRIANÇA E ANTES DE CRIANÇA, INCAPAZ | 94 |
| 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEVIDO PROCESSO LEGAL PARA O REFÚGIO E SUA IMPORTÂNCIA COMO GARANTIA ESSENCIAL AO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS..... | 107 |
| 3.3 A LEI 9474/1997 E O PROCEDIMENTO PARA A SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL..... | 113 |
| 3.4 AS QUESTÕES RELACIONADAS À SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS E A RESOLUÇÃO CONJUNTA DE AGOSTO DE 2017..... | 128 |
| 4 PARA ALÉM DO PROCEDIMENTO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO E NA CONTRAMÃO DA AMBIVALÊNCIA: REDES E FLUXOS DE ATENDIMENTO PARA INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DESACOMPANHADOS | 150 |
| 4.1 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL NO CONTEXTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOLICITANTES DE REFÚGIO DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS | 151 |
| 4.2 O SANCAST (SETOR ANEXO DE ATENDIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOLICITANTES DE REFÚGIO E VÍTIMAS ESTRANGEIRAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS): A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E O ADOLESCENTE DESACOMPANHADO IMPLANTADO NA CIDADE DE SÃO PAULO | 168 |

| | |
|--|------------|
| 4.2.1 A cidade de São Paulo e o contexto das solicitações de refúgio..... | 168 |
| 4.2.2. Justificativas para a criação do SANCAST e a importância de um fluxo de atendimento | 171 |
| 4.2.3 Isonomia na aplicação das garantias do ECA | 182 |
| 4.2.4. A importância da participação da criança e do adolescente..... | 184 |
| 4.2.5 Proteção e autonomia depois da solicitação de refúgio | 191 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 196 |
| REFERÊNCIAS..... | 204 |
| APÊNDICES | 216 |

1 INTRODUÇÃO

O número de pessoas deslocadas de maneira forçada no mundo aumenta a cada ano, sendo que, de acordo com informações apresentadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), até o final de 2018 mais de 70,8 milhões de pessoas se encontravam deslocadas em todo o mundo, por motivos relacionados à perseguição, conflitos e violência generalizada. Os relatórios demonstram um aumento considerável nessa movimentação, sendo que, desde 2015, supera-se o número histórico de pessoas deslocadas de maneira forçada registrados ao final da 2ª Guerra Mundial.¹

Dentre o número de pessoas deslocadas, pelo sétimo ano consecutivo registrou-se também o aumento do número de refugiados, somando cerca de 25 milhões de pessoas. Cabe então pontuar que refugiados, nos termos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, são pessoas deslocadas de maneira forçada, que possuem um fundado temor de perseguição em seu país de origem, advindo de atores estatais ou não estatais, com base nas cinco categorias elencadas na Convenção: raça, religião, nacionalidade, filiação a grupo social ou opinião política.² Na América Latina, em razão da Declaração de Cartagena de 1984 também é possível tratar de refúgio decorrente de situação de grave violação de direitos humanos, de modo que as definições e garantias presentes em cada instrumento normativo internacional devem ser interpretadas e aplicadas sempre de maneira complementar.³

Doutro lado, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) define migração como o ato de atravessar uma fronteira internacional ou de um Estado, de modo que é um movimento populacional que engloba qualquer deslocamento de pessoas, sendo irrelevante sua extensão ou causa. A migração em sentido amplo, portanto, compreende diversos conceitos relacionados à mobilidade de pessoas.⁴ No entanto, o ACNUR chama a atenção para a necessidade de diferenciar, sobretudo, as categorias de migrante e refugiado, pois ao segundo destinam-se normativas específicas, dadas as particularidades das perseguições que

¹ UNHCR. **Global Trends.** Forced Displacement in 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

² FRIEDRICH, Tatyana Scheila; BENEDETTI, Andrea Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: notas sobre acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016. p. 67-85.

³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016. p. 87-117

⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional das Migrações. Glossário sobre migração.** n. 22. Genebra: Organização Internacional para as migrações, 2009. p. 42.

podem ser verificadas. Assim, confundir ou utilizar os termos como equivalentes poderia prejudicar a proteção e o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados.⁵

Nesse contexto, Jubilut e Menicucci observam que a distinção entre migração e refúgio se faz importante, pois permite compreender que a natureza e o objetivo da proteção garantida a um refugiado, por exemplo, se fazem diferentes daqueles conferidos a um trabalhador migrante que, na maioria das hipóteses, pode contar com a proteção de seu Estado. Contudo, observam que, mesmo diante desse cenário, a proteção internacional deveria partir da ótica dos processos migratórios como um todo e não da perspectiva individual do migrante, vez que tanto migrantes forçados como migrantes voluntários são, ao final, migrantes, sendo que esta distinção pode levar a processos de discriminação e categorização de pessoas, as quais compartilham a mesma qualidade de dignidade.⁶

A partir dessa perspectiva, é possível considerar que refugiados também podem ser compreendidos, em última análise, como migrantes, mas que migrantes não serão necessariamente refugiados. Assim, cumpre destacar que, num primeiro momento, o presente trabalho irá abordar questões que tangenciam o contexto da migração infantil como um todo a fim de direcionar a análise, posteriormente, para a temática específica de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas.

Uma vez delimitada esta categoria, destaca-se que pouco mais da metade (52%) do número de pessoas refugiadas no mundo é composta por crianças e adolescentes.⁷ Desse percentual, estima-se que cerca de 173,8 mil encontram-se desacompanhadas (os) ou separadas (os). A criança ou adolescente desacompanhada (o) é qualquer indivíduo menor de 18 anos que se encontra separada (o) de seus genitores e que não está sob a supervisão de nenhum outro adulto, que por lei ou costume, seja o responsável por ele. Por sua vez, a criança ou adolescente separada (o) será a pessoa menor de 18 anos que está separada de seus genitores ou responsáveis legais, mas não de outros parentes, sendo que ainda está acompanhado por algum membro adulto de sua família ou ainda um amigo do seu meio familiar.⁸

⁵ ACNUR. **Refugiado ou Migrante?** O ACNUR incentiva a usar o termo correto. 01/10/2015. Disponível em: < <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> > Acesso em: 06 jul. 2017.

⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista de Direito GV**. São Paulo, vol. 6, n. 1, jan. – jun, 2010. p. 275-294

⁷ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU: 5 fatos sobre crianças refugiadas**. 16/10/2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-5-fatos-sobre-criancas-refugiadas/>. Acesso em 25 out. 2018.

⁸ ACNUR. **Diretrizes sobre a proteção internacional nº 8**. Solicitações de refúgio apresentadas por crianças, nos termos dos artigos 1 (A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativo aos ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em:< <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9747.pdf> > Acesso em: 03 out. 2018.

No entanto, o próprio ACNUR reconhece que, ainda há um déficit quanto ao levantamento de dados que permita, de fato, compreender o perfil e números relacionados ao refúgio de crianças e adolescentes desacompanhadas (os) ou separadas (os), sendo que nem todos os países comunicam à Agência os dados de sua realidade, inclusive aqueles que recebem grande número de crianças nessa situação, como a África do Sul e os Estados Unidos.⁹ O Fundo da Nações Unidas para a Infância (UNICEF) então destaca a preocupação com a migração infantil, sobretudo quando as crianças e adolescentes passam por tais situações sozinhas, já que intensifica-se a sua situação de vulnerabilidade e, por vezes, torna-se dificultoso o acesso à direitos que lhes possam garantir segurança e bem-estar.¹⁰

A criança e o adolescente são expressamente reconhecidos como sujeitos de direito pela Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989,¹¹ estando inseridas (os) no fluxo migratório vivenciado no mundo atual, de modo que a migração por crianças e adolescentes deve ser compreendida como um fenômeno contemporâneo, capaz de produzir mudanças e modelar o mundo a partir dessas novas experiências.¹²

A migração não afeta somente a vida daqueles que migram, mas o cotidiano de uma grande maioria de pessoas que não é migrante. Diversas histórias e narrativas passam a ser construídas a partir desse processo, no entanto, poucas dessas histórias centram-se na experiência das crianças migrantes. Assim, pouco se discute a respeito dos fatores que as levaram a migrar e cada vez mais, a migração é compreendida como um fenômeno adulto voluntário, que requer gerenciamento e controle. As crianças e adolescentes aparecem nesse contexto apenas como um anexo de adultos.¹³

Contudo, havendo o pleno reconhecimento dessas pessoas como sujeito de direitos, qual o desafio em reconhecê-las (os) por si mesmas (os) e por meio de suas próprias experiências no que se refere às trajetórias migratórias? Tem-se então que a migração infantil é acompanhada de inúmeros paradoxos, dentre eles a visibilidade da sua condição de sujeitos de direitos distintos dos adultos. De modo geral a criança e o adolescente são concebidas (os) como a negação da ideia de ator racional, capaz de decidir e atuar no espaço público. Portanto, ainda é necessária a construção de uma concepção de infância que ultrapasse a

⁹ ACNUR. **Tendencias Globales.** Desplazamiento forzado en 2017. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/Tendencias_Globales_2017_web.pdf> Acesso em: 03 out. 2018.

¹⁰ UNICEF BRASIL. **Cerca de 30 milhões de crianças deslocadas por conflitos precisam de proteção agora e soluções sustentáveis a longo prazo.** Jun. 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/media_38582.html> Acesso em: 03 out. 2018.

¹¹ ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010. p. 711.

¹² BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age.** Princeton University: 2014. p. 15.

¹³ Ibidem., p. 16.

exclusão experimentada e que impede a manifestação da criança nos espaços públicos sem a necessária presença de um adulto.¹⁴

Juffer considera que a visibilidade não é necessariamente a solução do problema, pois ainda depende da representação que será feita da criança ou adolescente pelo Estado no qual ela se encontre. Por isso, defende que a representação de crianças e adolescentes ocorra, sobretudo, como sujeitos, ditos precários, que precisam da presença dos adultos, mas sem desconsiderar que também são capazes de expressar as suas experiências e decidir a partir delas.¹⁵

Bhabha reconhece a dificuldade por parte dos Estados de atuar com a situação das crianças e adolescentes migrantes, pois segundo ela, não é compreensível que a criança ou adolescente migre sem a presença de um adulto. Além disso, considera que a questão da invisibilidade está superada e que não é mais esse o cerne que envolve a falta de proteção de crianças ou adolescentes migrantes desacompanhadas. Sugere então pensar em uma ambivalência que não foi resolvida no tratamento das crianças migrantes sem um status legal. Considera que a sociedade possuiu uma contradição fundamental no que tange o acolhimento desse público, de modo que, se de um lado cobra-se o dever do Estado de proteger as crianças vulneráveis, do outro se espera que o Estado proteja seus cidadãos de ameaças e pessoas compreendidas como descontroladas, mesmo tratando-se de crianças e adolescentes. As crianças são assim um alvo em movimento enquanto que a sociedade permanece confusa, ambivalente no que diz respeito ao seu tratamento¹⁶.

Essa ambivalência subjacente às ações relacionadas à criança precisa ser compreendida para que se possa desenvolver uma abordagem mais eficaz no que diz respeito aos direitos. Como exemplos, a autora descreve que a sociedade legisla sobre o direito das crianças migrantes à frequentar escolas e ter cuidados de saúde, mas a própria sociedade erige obstáculos ao seu acesso; defende-se uma obrigação de protegê-las do tráfico e de perseguições, mas permanecem sendo culpadas por riscos no tecido social de determinada sociedade e busca-se a todo tempo maneiras de detê-los ou removê-los dos territórios. Em razão disso a invisibilidade não é a questão chave, pois as injustiças nomeadas não são “autocorretivas quando vêm à luz”, quando passam a se vistas. É necessário calibrar de maneira cuidadosa e prudente a necessidade de proteção da criança, que decorre do princípio

¹⁴MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. O lugar das crianças nas relações internacionais: considerações sobre novos atores e a difusão de poder. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, vol. 4, I, p. 100-117, 2013. p. 110.

¹⁵JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, Spring 2016. p. 96.

¹⁶BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 24.

do melhor interesse, com a capacidade de evolução da criança para ser autônoma, o direito de ter voz.¹⁷

Com a intensificação dos fluxos migratórios e o aumento do número de pessoas que buscam refúgio no Brasil, as demandas apresentadas por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados passam a fazer parte do cotidiano das autoridades locais. Embora os órgãos oficiais ainda não detenham dados concretos e estruturados que permita compreender com maior afinco essa nova realidade, diante dos princípios que integram o ordenamento jurídico brasileiro, que determinam a proteção do melhor interesse da criança, entende-se necessário compreender a posição da criança e do adolescente dentro do ordenamento jurídico brasileiro, para então tratar da situação de solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados.

A Constituição de 1988 enuncia a partir do artigo 227 o princípio da proteção integral da criança e do adolescente¹⁸. No intuito de viabilizar os comandos constitucionais, a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) representa o grande marco para o direito da criança e do adolescente no Brasil, adotando de maneira definitiva a doutrina da proteção integral. Conforme exposto por Veronese, a partir do ECA compreende-se que a criança é merecedora de direitos próprios e especiais que, em razão da sua condição específica de pessoa em desenvolvimento, necessita de uma proteção diferente e especial.¹⁹

Quanto às crianças e adolescentes refugiadas (os) que se encontram no Brasil tem-se que a legislação nacional que trata do refúgio (9474/1997) não traz nenhuma disposição relacionada a esses sujeitos. Grajzer destaca que apenas a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) é que discorre brevemente sobre alguns aspectos relacionados à infância, dispondo, por exemplo, no seu rol de princípios, que a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrantes devem ser preservadas na política migratória brasileira.²⁰

Contudo, antes mesmo da referida legislação é possível defender o reconhecimento do *status* jurídico de sujeito de direitos da criança e do adolescente refugiados no Brasil, haja vista a inexistência de impedimentos nas disposições constitucionais, bem como na legislação especial (ECA) que trata do assunto. Além disso, é preciso considerar que a matéria também

¹⁷ BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 25.

¹⁸ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹⁹ VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista TST**. Brasília, vol 79, n 1, jan/mar, 2013.

²⁰ GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças refugiadas: um olhar para a infância e seus direitos**. 2018 (138 fls.) Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. p. 94.

passou a ser regulamentada por pareceres e diretrizes internacionais, além de Tratados Internacionais com os quais o Brasil se compromete e é signatário.²¹

Não obstante esse reconhecimento, a ausência de normativa específica dá margem para algumas problemáticas, especialmente relacionadas à condição de solicitantes de refúgio desacompanhada ou separada e a relação com o devido processo legal de refúgio. Leite destaca que a partir de 2013 passaram a ser verificadas, na cidade de São Paulo, solicitações de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas. Naquelas ocasiões, a Polícia Federal negou-se a receber o pedido e emitir protocolo de permanência provisória em razão da idade e também em razão da inexistência de representante legal, passando a discutir sobre a necessidade da existência de guarda outorgada judicialmente.²²

A partir de problemáticas como essa foi desenvolvida a resolução conjunta, de 09 de agosto de 2017, firmada entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Defensoria Pública da União (DPU) que, observando princípios e orientações de Tratados Internacionais, auxilia na fase de regularização migratória e solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados.²³

Contudo, a questão da representação legal de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados compõe apenas uma parte de todo o contexto que envolve a realização do seu melhor interesse e proteção integral. Assim, como problema de pesquisa, o presente estudo buscará averiguar quais aspectos do devido processo legal de refúgio no Brasil revelam ou não um tratamento ambivalente à criança e ao adolescente desacompanhado ou separado na realidade brasileira, bem como analisar se essa ideia se mantém ao tratar da integração dessas pessoas no Sistema de Garantia de Direitos previsto no ordenamento jurídico nacional.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa é analisar e avaliar se existe um tratamento ambivalente destinado à criança ou adolescente desacompanhada (o) ou separada (o) no Brasil, seja a partir do procedimento imposto para a obtenção do *status* de refugiada ou

²¹ CUNHA, André Godinho; FURQUIM, Angélica. Políticas migratórias no estado do Paraná: o desafio ante a proteção de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados e separados. In: CUNHA, André Godinho; SILVA, Aline Oliveira Gomes da; CARVALHO, Diogo Mariano de (Orgs). **Pesquisas em direitos humanos, políticas públicas e Educação**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 283.

²² LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 241.

²³ BRASIL. **Resolução conjunta CONANDA, CONARE, CNIg e DPU**. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para a criança e adolescente desacompanhados ou separados e dá outras providências. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/CNIG%20CONARE%20DPU%20CONANDA_assinada%20(1).pdf> Acesso em: 10 maio 2018.

das formas adotadas pelos atores estatais para a garantia de direitos dessas crianças ou adolescentes.

Dos objetivos gerais, decorrem os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender a construção do discurso sobre a infância e a relação estabelecida por este entre crianças, adolescentes e núcleos familiares;
- b) Realizar o levantamento das normativas internacionais, no âmbito do sistema de proteção dos direitos humanos global e regional – América, que dizem respeito à criança refugiada, bem como de resoluções e pareceres existentes nesses sistemas, a fim de verificar as orientações quanto à situação de desacompanhadas ou separadas;
- c) Apresentar e analisar o conceito de ambivalência, eleito como marco teórico, no contexto dos fluxos migratórios contemporâneos e principalmente, relacionado à migração infantil e à situação de crianças refugiadas ou solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas;
- d) Compreender o *status* jurídico da criança refugiada no ordenamento jurídico brasileiro a partir do texto constitucional e das disposições da legislação especial;
- e) Apresentar os principais aspectos do devido processo legal para solicitação de refúgio previstos nas normas brasileiras, legais e infralegais, para identificar as disposições ou lacunas relacionadas à infância;
- f) Analisar e descrever se existe um tratamento ambivalente à criança refugiada desacompanhada ou separada no Brasil, a partir das disposições normativas e de iniciativas adotadas por órgãos oficiais para atendimento desse público.

Cumprindo observar que, em meio à intensificação do deslocamento forçado de pessoas observado na atualidade, crianças e adolescentes já correspondem a pouco mais da metade do número de refugiados existentes no mundo e, além daquelas que se encontram acompanhadas de seus responsáveis, é preciso considerar também a incidência, cada vez mais frequente, de crianças e adolescentes que vivenciam o processo de migração forçada desacompanhadas ou separadas.

Elas então enfrentam uma série de dificuldades que compreendem desde o levantamento de estatísticas e dados relacionados à sua identificação até a restrição de direitos básicos em razão da condição de crianças e adolescentes, sendo que a adoção de práticas para a resolução dessas problemáticas ainda tem sido incipientes. O Brasil se insere nessas discussões na medida em que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) tem registrado aumento consecutivo no número de solicitações de refúgio no Brasil. A partir

disso, passam a ser percebidas demandas relacionadas à criança desacompanhada ou separada e as dificuldades enfrentadas por elas para serem compreendidas e percebidas na realidade jurídica e social brasileira.

Em que pese o amplo consenso, seja normativo, doutrinário ou pelos aplicadores do direito e demais atores relacionados ao direito da criança e do adolescente, quanto ao reconhecimento da criança como sujeito de direitos no ordenamento jurídico brasileiro, ainda existe lacuna quanto ao estudo e conhecimento pormenorizado das questões que envolvem a criança refugiada, sobretudo a desacompanhada ou separada.

Levantamento realizado por Grajzer demonstra que, do ano de 2006 a 2017, poucos estudos acadêmicos voltaram-se para a discussão da temática no Brasil, de modo que, apesar de verificar nos últimos anos um crescente interesse pela discussão de assuntos relacionados à migração e refúgio, o número de pesquisas voltadas para a situação de crianças e adolescentes ainda é pequeno.²⁴

Assim, há a demanda por novos estudos teóricos e empíricos voltados para a situação da criança ou adolescente refugiada (o), sobretudo em situação de desacompanhada (o) ou separada (o), com propósito de identificar os principais desafios que permeiam a questão, bem como possíveis formas de superá-los e compreendê-los como indivíduos capazes de expressar suas intenções e anseios, justificando o desenvolvimento do presente trabalho.

Apresentados a temática, o problema, os objetivos e a justificativa, cabe descrever o método utilizado para a realização da presente pesquisa. Com o intuito de conduzir a investigação de maneira clara e precisa, utilizou-se o método lógico-dedutivo. Como lecionam Diniz e Silva:

O método dedutivo parte das teorias e leis consideradas gerais e universais buscando explicar a ocorrência de fenômenos particulares. O exercício metódico da dedução parte de enunciados gerais (leis universais) que supostos constituem as premissas do pensamento racional e deduzidas chegam a conclusões. O exercício do pensamento pela razão cria uma operação na qual são formuladas premissas e as regras de conclusão que se denominam demonstração.²⁵

Nestes termos, a análise do problema de maneira dedutiva implica em traçar um panorama global acerca da temática, que permita identificar os conceitos e questões gerais referentes ao objeto da pesquisa, a partir dos quais se estabelecerá a conclusão, com a comprovação em um contexto particular das hipóteses aventadas.

²⁴ GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças refugiadas: um olhar para a infância e seus direitos**. 2018 (138 fls.) Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. p. 137.

²⁵ DINIZ, Célia Regina; SILVA, Iolanda Barbosa da. **Tipos de métodos e sua aplicação**. Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN, 2008. p. 06.

Ainda, ao buscar compreender condutas e práticas adotadas pelos atores judiciais e extrajudiciais que se relacionam ao devido processo legal de refúgio da criança e do adolescente, a pesquisa se firmará de cunho qualitativo, que se constitui pela utilização de uma série de métodos e técnicas que podem ser empregados com o propósito maior de proporcionar análise mais profunda de processos ou relações sociais²⁶. A utilização da pesquisa qualitativa propicia obter maior quantidade de informações que permita analisar o objeto de estudo em sua complexidade, nas múltiplas características e relações que se estabelecem a partir dele.²⁷ Ainda, como salienta Martins: “A pesquisa qualitativa, portanto, permite que o pesquisador possa coletar dados e, em seguida, fazer uma interpretação deles de modo cauteloso, para que se alcance um resultado plausível e que dê respostas válidas e concretas”.²⁸

Quanto às técnicas de pesquisa a serem utilizadas estão a documental e a bibliográfica, que auxiliarão no alcance de alguns dos objetivos específicos do trabalho. Sobre a técnica documental, vale destacar que embora próxima da bibliográfica, difere desta quanto à natureza das fontes, pois a pesquisa documental ainda não passou por nenhum tratamento analítico,²⁹ como poderá ser observado com a análise de alguns documentos, como a Opinião Consultiva OC-21/2014 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Resolução Conjunta nº 01 de agosto de 2017.

Ainda, será utilizada a técnica da pesquisa de campo, forma de investigação sociocultural que exige a utilização de um conjunto de procedimentos e normas que possibilitam a organização para a produção de conhecimento,³⁰ consistente na realização de entrevista semiestruturada, enquanto ferramenta adequada para a coleta de dados. Como explica Martins, a entrevista serve como base para obter as informações de pessoas próximas a temática da investigação, sendo que, no caso da entrevista semiestruturada, são feitas perguntas mais genéricas e que podem ser adaptadas ao longo da entrevista, conferindo ao

²⁶ IGREJA, Rebecca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 14.

²⁷ Ibidem., p. 15.

²⁸ MARTINS, Dilermando Aparecido Borges. **O processo de implementação da política nacional de saúde integral LGBT no Município de Ponta Grossa –PR**. 2019 (169 fls.) Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019. p. 19.

²⁹ Ibidem., p. 20.

³⁰ BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Ssnowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. **X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**. I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. Curitiba, novembro de 2011. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

entrevistado certa liberdade para responder.³¹ O roteiro das entrevistas e o termo de consentimento livre e esclarecido preenchido pelos entrevistados constam no Apêndice e Anexo do trabalho.

Não obstante, os sujeitos da pesquisa foram escolhidos de acordo com a técnica metodológica da *snowball sampling*, forma de amostra não probalística utilizada em pesquisas sociais, onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes, que por sua vez indicam outros e assim sucessivamente, até que se alcance o objetivo proposto, o denominado ponto de saturação. O ponto de saturação é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos nas entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações que possam ser relevantes para a pesquisa. Assim, a *snowball* se constitui como técnica de amostragem que utiliza cadeias de referência, formando uma espécie de rede.³²

Assim, os primeiros contatos foram realizados via telefone, seguindo-se por telefone, de acordo com as indicações feitas pelos entrevistados. Dentre as (os) entrevistadas (os) estão um juiz de direito do Tribunal de Justiça de São Paulo, duas promotoras de justiça do Ministério Público de São Paulo, um Defensor Público da União e um integrante do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. As entrevistas foram realizadas na cidade de São Paulo e via aplicativo de comunicação de telefone celular. Para análise dos dados, as entrevistas foram transcritas e identificados os aspectos comuns relacionados ao atendimento de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados da fala de cada entrevistada (o).³³

Definidos os procedimentos para a realização da pesquisa, importa apresentar a sua estrutura. Dividida em três capítulos, o primeiro cuidará da apresentação de conceitos base e contextualização da temática, apresentando, num primeiro momento, a relação existente entre infância e família para então inserir as questões que decorrem da ligação desses sujeitos e os fenômenos migratórios contemporâneos. Também neste capítulo realiza-se a definição da categoria de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados ou separados, descrevendo na sequência sobre os documentos e normativas internacionais que tratam da situação da

³¹ MARTINS, Dilermando Aparecido Borges. **O processo de implementação da política nacional de saúde integral LGBT no Município de Ponta Grossa –PR.** 2019 (169 fls.) Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019. p. 20.

³² BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. *Snowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária.* **X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE.** I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. Curitiba, novembro de 2011. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

³³ Importante destacar que não foram entrevistadas crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, ante o sigilo dos procedimentos e, principalmente, em razão de que a intenção da presente pesquisa é compreender os dilemas relacionados ao procedimento de solicitação conduzido pelos agentes estatais, vez que é sobre eles que se pretende observar a existência ou não da postura ambivalente.

criança migrante e mais especificamente a condição de refugiada desacompanhada ou separada. Ainda neste capítulo, tem-se a exposição da ideia de ambivalência, transposta para o contexto da migração infantil por Jacqueline Bhabha, que auxiliará na compreensão das problemáticas relacionadas à situação da criança ou adolescente desacompanhada ou separada, que se revelam, sobretudo, a partir da análise normativa e da conduta praticada pelos países.

Na sequência, o segundo capítulo direciona a análise para a realidade brasileira, expondo no primeiro tópico sobre a condição da criança e do adolescente no plano jurídico nacional, demonstrando o seu reconhecimento enquanto pessoas de direitos e eventuais lacunas entre proteção e autonomia que se revelam entre as normas nacionais que mencionam a criança e o adolescente. Em seguida, são feitas considerações sobre o devido processo legal de refúgio no Brasil e a sua importância como garantia ao Direito Internacional dos Refugiados, possibilitando, a seguir, a apresentação da Lei 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, e o procedimento para a solicitação de refúgio no Brasil, sob a perspectiva do trabalho de campo realizado na tese de Larissa Leite. O último tópico então expõe as questões relacionadas à solicitação de refúgio por crianças desacompanhadas ou separadas no plano nacional, apresentando as principais dificuldades e o procedimento previsto pela Resolução Conjunta n. 01 de agosto de 2017, elaborada pelo CONANDA, CONARE, CNIg e DPU.

Por fim, o terceiro e último capítulo busca arrematar o processo de solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas na realidade brasileira, expondo no primeiro tópico sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente, o Sistema de Garantia de Direitos e a necessidade de integração das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente com a normativa específica sobre o processo de solicitação. Ainda, antes de encerrar a análise quanto à incidência da ideia de ambivalência no ordenamento jurídico brasileiro, caracteriza-se o município de São Paulo e o Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas – SANCAST, a fim de apresentar prática desenvolvida no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, que realiza o acompanhamento protetivo de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados naquela localidade.

A partir disso, tornou-se possível o alcance dos objetivos elencados na pesquisa, a fim de pontuar aspectos que caracterizam ou não uma postura ambivalente no devido processo legal de refúgio e atendimento de crianças e adolescentes solicitantes desacompanhadas ou separadas no Brasil.

2 CRIANÇAS REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS E O DIREITO A TER DIREITOS: COMPREENSÕES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA INFÂNCIA, FAMÍLIA E AMBIVALÊNCIA

*A guarda costeira italiana procurava por barcos como o nosso, porque havia refugiados demais fazendo a travessia. Foi o que a tripulação nos disse ao nos receber. Nunca fiquei tão agradecida em toda minha vida. Não tínhamos água ou comida para mais de um dia. O navio entrou em contato com a Cruz Vermelha, que enviou outro navio para nos resgatar. No meio-tempo, os italianos nos deram água, comida e cobertores. Deixaram que usássemos o banheiro, que estava tão limpo que comecei a chorar. (Sabreen. In: YOUSAFZAI, Malala. **Longe de casa**. Minha jornada e histórias de refugiadas pelo mundo. São Paulo:Seguinte, 2019.p.89.)*

A fim de adentrar o universo das questões que envolvem a criança refugiada desacompanhada ou separada³⁴ é preciso percorrer alguns caminhos, que permitirão compreender o desencadear histórico e sociológico que levaram à percepção da infância enquanto construção social, bem como da criança enquanto pessoa dotada de direitos. Tais caminhos permitirão conceber que refúgio e infância podem ser experiências concomitantes a serem contadas de maneira própria pela própria criança.

Para tanto, cumpre identificar a relação que se desenvolveu ao longo dos tempos entre infância e família, aquela apontada como núcleo primeiro do desenvolvimento infantil e, ainda, como a temática das migrações e dentro desta, especificamente o refúgio, passa a estar inserida nos núcleos familiares, fazendo então pensar na categoria de crianças desacompanhadas ou separadas.

A inclusão da criança desacompanhada ou separada no Direito Internacional dos Refugiados é aspecto que desperta reflexões, vez que, embora possa ser compreendida como o reflexo da percepção desses sujeitos, significando passo de grande importância no que se refere à sua visibilidade, prescinde compreender e superar desafios que decorrem da execução das normas então existentes. Assim, necessário analisar e refletir sobre os conceitos e categorias jurídicas que despontam nesse cenário, a fim de garantir o direito a ter direito, sobretudo de crianças refugiadas ou solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas.

³⁴ Os conceitos de desacompanhada e separada serão expostos no tópico 1.2. No entanto, vale pontuar, desde já que, criança desacompanhada é aquela que não se encontra com nenhum dos genitores legais, enquanto que separada é aquela que está na companhia de algum adulto, mas que não detém o poder familiar ou poder de representação legal (Nota da autora).

2.1 A RELAÇÃO CRIANÇA, INFÂNCIA E FAMÍLIA PARA TRATAR DOS FENÔMENOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS

O lugar da criança e da infância nas relações sociais ainda pode ser apontado como questão problemática, vez que, embora não exista discordância quanto à sua condição de seres humanos, de maneira frequente as capacidades e competências infantis são postas em dúvida, destinando a elas um espaço diferente daquele ocupado pelos adultos, considerando as diversas restrições que lhes são impostas em razão de serem apenas crianças vivenciando suas infâncias.³⁵

O objetivo dos estudos sociais da infância tem sido então o de dar visibilidade às crianças e a esse período que lhe é correlato, ainda que se compreenda que a questão da visibilidade seja passível de ambiguidades, tendo em vista que os termos criança, crianças e infância possuem significados que variam historicamente. No intuito de situar e compreender os aspectos históricos que moldam tais conceitos e a problemática da visibilidade, Qvortrup estabelece algumas distinções entre o termo criança, crianças e infância, sendo pertinente sua classificação para o desenvolvimento do trabalho.

Segundo o autor, por “criança” deve-se entender o sentido psicológico e biológico da criança individual, cujos valores serão modificados ao longo da sua infância individual – período específico de seu curso de vida. Por “crianças” compreende-se uma pluralidade de crianças, como um grupo ou coletividade mais ou menos coesa. E quanto à “infância”, em termos sociológicos, entende-se como uma categoria permanente, resultado da ação recíproca entre parâmetros sociais (econômicos, políticos, sociais, tecnológicos, culturais, etc.), que se revela muito mais suscetível as mudanças históricas do que a infância individual, cuja dinâmica estará centrada no desenvolvimento da personalidade.³⁶

Pode-se então afirmar que “infância” e “criança” não podem ser considerados como termos sinônimos, sendo que o primeiro se constitui propriamente como uma construção social, na qual a criança está inserida. Há sentido em afirmar, por exemplo, a existência de uma “infância da criança”.³⁷ Nesse contexto, pode-se também afirmar que o modo como a criança é compreendida influenciará a sua infância individual que, por sua vez, produzirá efeitos na infância sociológica de determinado tempo e espaço.

³⁵ QVORTRUP, Jens. Visibilidades das crianças e da infância. Trad. Bruna Breda. Rev. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. **Linhas críticas**, vol. 20, n. 41, enero-abri, 2014, pp. 23-42. Universidade de Brasília. p. 25.

³⁶ Ibidem., p. 25.

³⁷ FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 31.

Fato é que diferentes tipos de visibilidade, instituídas de maneira histórica, circundam as noções de criança, crianças e infância, de modo que, a grande maioria delas perpassa as noções de público e privado, influenciando a dicotomia proteção/participação e que em diferentes momentos aparece bastante atrelada ao espaço da família.³⁸ Se o ambiente familiar é capaz de influenciar nas questões relacionadas à (in) visibilidade da criança e infância e, por vezes estas ainda aparecem indissociavelmente ligadas ao espaço das famílias, pertinente analisar o desenvolvimento dessa instituição (família) para a compreensão do que veio a delimitar-se como percepção da criança e sentimento de infância.

Apesar dos núcleos familiares registrarem sua importância aos agrupamentos humanos desde os períodos mais remotos, tornando incontestável a existência da família, por muito tempo e pelo menos até o século XVII, a vida em sociedade se constituía em público, com as cerimônias tradicionais e aspectos da vida familiar acompanhados bem de perto por toda a coletividade, sendo impossível até então afirmar, a partir da análise iconográfica proposta por Ariès, a existência da família como um sentimento ou valor bem delineado.³⁹

Vale destacar que o estudo de Ariès possui limitações, bem como deve ser objeto de críticas, tendo em vista que retrata um contexto de infância e família específico, delimitado em espaço físico e temporal que não contemplam toda a realidade, restringindo-se aos retratos de uma nobreza européia.⁴⁰ Contudo, ainda que suscetível de tais críticas, a análise desenvolvida por Ariès é de fundamental importância para compreender o desenvolvimento da infância e família.

Apontado como um dos primeiros e principais autores a chamar a atenção para a relevância do estudo desse estágio da vida, o trabalho do autor é uma das influências primárias, que levou diversos outros historiadores no decorrer da segunda metade do século XX a pesquisar e desenvolver compreensões acerca da infância e parentalidade.⁴¹ Desse modo, ciente do recorte específico e possíveis limitações imputadas à obra, utiliza-se da análise iconográfica arèsiana para compreender a construção dos chamados sentimentos de família e infância, essenciais para a compreensão da infância como construção social.

³⁸ QVORTRUP, Jens. Visibilidades das crianças e da infância. Trad. Bruna Breda. Rev. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. **Linhas críticas**, vol. 20, n. 41, enero-abri, 2014, pp. 23-42. Universidade de Brasília. p. 26.

³⁹ ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 267.

⁴⁰ GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças Refugiadas: um olhar para infância e seus direitos**. 2018, 138 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. p. 46.

⁴¹ FERRARO, Joanne M. Childhood in medieval and early modern times. In: FASS, Paula S. **The Routledge History of Childhood in the Western World**. New York: Routledge, 2013. p. 61-77. p. 61.

A clássica análise iconográfica desenvolvida por Ariès demonstra, através da arte, a trajetória percorrida do século XV ao XVIII para se chegar ao que convém chamar de “sentimento de família” e em decorrência dele o “sentimento de infância”, apresentando a importância de um para com o outro, razão pela qual se justifica situar a construção de ambos.

Nesse sentido, é possível imputar à obra do autor uma tentativa de negar toda a complexidade histórica do medievo, simplificando questões como o desenvolvimento da infância e o afeto, que segundo Fass, não podem ser concebidos como uma experiência uniforme ao longo do período explorado por Ariès. Ainda, a utilização de fontes iconográficas das classes mais abastadas faz com que, talvez sem perceber, Ariès discorra sobre privilégios exclusivos de uma, dentre muitas outras possíveis noções de infância, conferindo-lhe a imagem de universal, o que não condiz com a realidade histórica. Fass sustenta que, assim como hoje, não é possível tratar de uma noção de infância onipresente, pois ela convive com uma infinidade de outras pertencentes a realidades não privilegiadas.⁴²

Ainda preocupando-se com a universalização de uma realidade que não é necessariamente uniforme, vale expor que a abordagem da pluralidade também é objeto de preocupação de Levi e Schmitt quando do estudo da juventude. Os autores destacam a importância de compreendê-la como um fato social instável, construídos pela sociedade e reinseridos em emaranhados de relações sociais específicos, pertencentes a contextos e momentos históricos diferentes, sendo essencial para a compreensão desse fato a inclusão de todas as figuras relacionadas a ele e não apenas aquelas que compõem o grupo de maior notoriedade ou representatividade.⁴³

Para Ariès o sentimento da família, que emerge entre os séculos XVI e XVII é inseparável do sentimento de infância, classificando este último como uma expressão particular do sentimento mais geral descoberto na família.⁴⁴ Contudo, salienta que é a modificação das relações familiares com a criança que produz as profundas transformações verificadas no modo de compreender a família.⁴⁵

A infância, portanto, nem sempre ocupou lugar de destaque nas relações familiares. A indiferença para com ela, destacada na análise iconográfica desde o século XII, revela a naturalidade da família e da sociedade como um todo para com o seu não existir. A ausência

⁴² FASS, Paula. Is there a story in the history of childhood? In: FASS, Paula. **The Routledge History of Childhood in the Western World**. New York: Routledge, 2013. p. 01-15, p. 4.

⁴³ LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean Claude *apud* FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos, inconsistências e ambivalências: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas**. 2019, 168 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 75.

⁴⁴ ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flakman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 201.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 215.

da criança nas representações artísticas demonstra a falta de espaço ou lugar dela no mundo. Durante esse período não se verifica uma representação própria da criança, mas tão somente a representação de homens em tamanho menor, sendo a estatura a única diferença entre elas e os adultos.⁴⁶ Tem-se então a expressão cunhada por Ariès “miniatura de adulto”, a qual observa Falcão, demonstra a visão da criança sem suas características próprias, sem capacidade para existir enquanto sujeito e muito menos de produzir seu próprio universo de aspectos identitários.⁴⁷

A ideia da infância como um simples período de transição, que brevemente seria ultrapassado e logo esquecido parecia justificar a negação das características morfológicas e anatômicas infantis, tão retratadas nas obras até o final do século XIII, dando essa dimensão da infância falha e incompleta.⁴⁸ A fase que se segue é a da representação da criança sacra. Já distante dos adultos em escala reduzida, tem-se agora a representação do anjo, identificado na figura de um rapaz muito jovem, talvez em alusão à idade das crianças educadas para ajudar à missa, tendência que permaneceria por todo o século XIV. Após, surgiria o modelo de criança que deu origem a todas as crianças pequenas da história da arte: o menino Jesus ou ainda Nossa Senhora Menina, destacando Ariès que aqui a infância aparecia ligada ao mistério da maternidade da Virgem e ao culto de Maria.⁴⁹

A fase gótica dessa representação apresenta a criança nua e a ideia da morte, o que para Ariès significa a existência do sentimento de infância, nascido ainda precoce, tendo em vista que a taxa de mortalidade das crianças ainda permanecia alta nesse período, o que demonstra que, embora a vida infantil ainda fosse curta, já havia maior consciência sobre a sua existência.⁵⁰ As representações da Virgem com o menino Jesus tornam-se cada vez mais comuns e, aos poucos, a infância religiosa deixa de retratar apenas a infância de Jesus, passando a tratar também desse período da vida de outros personagens santos, gradativamente, até chegar ao florescimento das representações da infância leiga. Há o despertar para a “infância engraçadinha”, o interesse pela conservação do aspecto dito fugaz da infância, anunciando o nascimento de um novo sentimento já a partir do século XVII.⁵¹

⁴⁶ ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 51.

⁴⁷ FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 32.

⁴⁸ Op cit., p. 65.

⁴⁹ ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 41.

⁵⁰ Ibidem., p. 48

⁵¹ Ibidem., p. 50.

Ora sozinha, ora acompanhada de outras crianças da mesma família, verifica-se que as representações da infância se proliferam pelo século XVII, atrelado ao novo desejo das famílias de possuir um retrato de suas crianças: “Cada família agora queria possuir retratos de seus filhos, mesmo na idade em que eles ainda eram crianças. Esse costume nasceu no século XVII e nunca mais desapareceu. No século XIX, a fotografia substituiu a pintura: o sentimento não mudou.”⁵² A partir disso o historiador conclui que a descoberta da infância teve início no século XIII e que sua transformação pode ser acompanhada através da história da arte e da iconografia dos séculos XV e XVI, mas com sinais claros de transformação no final do século XVI e durante todo o século XVII.⁵³

Em outras palavras, verifica-se que a visão arèsiana da representação da criança na sociedade medieval e o do início pós-medieval é de uma sociedade na qual não faltavam crianças, mas que não existia a infância, vez que, apesar de existirem de maneira concreta, as crianças não constituíam uma categoria conceitual. A infância era invisível na medida em que não existia consciência sobre ela. As crianças integravam a vida pública, situavam-se no espaço aberto, pois ainda não se projetava a ideia de privacidade familiar.⁵⁴

Assim ocorre que, para Ariès a nova percepção da criança está atrelada à valorização do privado, à delimitação do espaço da família. O autor destaca que o sentimento de família não se desenvolve quando a casa está muito aberta para o exterior e um dos obstáculos desse processo foi justamente o afastamento das crianças dos lares, enviadas para outras casas como aprendizes. Há de notar-se que entre o fim da Idade Média e os séculos XVI e XVII, a criança havia alçado lugar junto aos pais, lugar este que até pouco antes os costumes mandavam que fossem confiados a estranhos.

A volta da criança ao lar fez com que se tornasse elemento indispensável da vida cotidiana, sendo que os adultos passaram a se preocupar com a sua existência, pensando em questões relacionadas à educação, carreira e futuro. Esse retorno, muito relacionado ao surgimento das escolas e à necessidade de fechamento ao exterior, aproximaria a família de sua estrutura moderna, mas a sociabilidade existente até então, incompatível com a ideia de

⁵²ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 51.

⁵³Adiante em sua obra, Ariès destaca que o sentimento de infância beneficiou primeiro os meninos, enquanto que as meninas permaneceram por mais tempo no modo de vida tradicional que as confundia com os adultos, demonstrando que a condução dessas transformações pelas visões essencialmente masculinas produziram desde a infância as estruturas de desigualdade de gênero. (ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 51).

⁵⁴QVORTRUP, Jens. Visibilidades das crianças e da infância. Trad. Bruna Breda. Rev. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. **Linhas críticas**, vol. 20, n. 41, enero-abri, 2014, pp. 23-42. Universidade de Brasília. p. 27.

vida privada da família, subsistia quase que integralmente e somente restaria equilibrada, com vias de ser superada a partir do século XVII.⁵⁵

No século XVIII a família, de fato, passa a manter a sociedade à distância, aquém de um espaço cada vez mais extenso de vida particular e a organização da casa passa a corresponder a essa nova preocupação que surgia de defesa do espaço da família contra o mundo. A família moderna está separada do mundo e interage agora como grupo solitário formado de pais e filhos. O foco passa a direcionar-se à criança, cada uma em particular.⁵⁶ Há, portanto, o sentimento de família, há então o sentimento de infância, restando compreender como essa nova ordem de sentimentos passa a dedicar-se, em especial a esta última.

Como apresenta Michelle Perrot, a família constitui o principal teatro da vida privada, funcionando como a mão invisível da sociedade civil que sobressai triunfante, desde o discurso de conservadores liberais até os libertários. O espaço familiar se fortalece após a Revolução Francesa e a família é elevada à categoria de célula base da sociedade, ao passo que o ambiente doméstico passa a constituir instância reguladora de fundamental importância, desempenhando o papel do deus oculto nas relações sociais.⁵⁷ De modo geral, contribui para o vigor do Estado e progresso da humanidade na medida em que assume a função de gerir os interesses privados, dentre eles, produzir as crianças e proporcionar-lhes uma primeira forma de socialização.⁵⁸

Nessa família, já contemporânea do século XIX, a criança ocupa mais do que nunca o centro das relações familiares, tornando-se o objeto de todos os tipos de investimento, sejam eles afetivo, econômico, educativo e existencial. O filho, enquanto herdeiro, é o futuro da família, sob o qual pairam todas as perspectivas de continuidade. Esse investimento recai essencialmente sobre a infância, mas não significa o reconhecimento da criança em sua singularidade. Apesar de existente o sentimento de infância, o que prevalece é a ideia de grupo sobre o indivíduo, o ideal da criança como “ser social”, sendo que a noção de “interesse da criança” só viria a desenvolver-se tardiamente.⁵⁹

Perrot salienta que, embora já inserido na família, o filho não pertence apenas aos pais, vez que se acredita que ele é o futuro da nação, responsável pela defesa e prosperidade do amanhã. Entre o filho e a família, especialmente quando esta é pobre, atuam uma infinidade de terceiros, sendo eles médicos, filantropos, estadistas que pretendem promover a

⁵⁵ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaskman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. p. 228.

⁵⁶PERROT, Michelle. Outrora, em outro lugar. In: PERROT, Michele. **História da vida privada**, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. p. 93.

⁵⁷Ibidem., p. 93.

⁵⁸Ibidem., p. 105.

⁵⁹Ibidem., p. 148.

proteção, educação e disciplina da criança. Tudo isso faz com que infância represente nesse período uma zona limítrofe onde o público e o privado se encontram e se defrontam. A infância é objeto de disputa de poderes e passaria a ser também lugar de saberes, vez que no último terço do século XIX, esforços conjuntos da medicina, psicologia e direito colocariam a infância em outros lugares, auxiliando no processo que tornaria possível sua individualização.⁶⁰

Como destaca Falcão, a individualização da criança é resultado que decorre de todo um processo de debates entre o “público” e o “privado”, entre as variações das emergências e obscuridades que envolvem o sentimento de infância, família e linhagem e também das disputas entre pais e filhos, todos esses acontecimentos que permitem a reelaboração da imagem da criança.⁶¹ Fato é que, com a ideia de que a criança entrou para a cena histórica com o encontro dos sentimentos de família e infância, tem-se que a criança na sociedade moderna pertence à família privada, sendo retirada da suposta brutalidade que permeia a vida pública. A modernidade permite então a construção de outra ideia de infância, delineando o ideal de que o século XX seria o século da criança.⁶²

Com a infância já situada no plano privado, diversas áreas do conhecimento passam a dedicar-se à compreensão da infância e, como exemplo, tem-se que, nos idos de 1900 a chamada psicologia do desenvolvimento busca analisar as etapas da vida e suas relações com objetos externos ao indivíduo, contribuindo para os estudos e compreensão relacionados à autonomia do ator social criança. Embora em seu início conceba a criança e o adolescente como seres não desenvolvidos e imaturos, as tentativas de compreender os comportamentos em cada fase da vida permite um desenvolvimento paulatino da concepção de infância.⁶³

Privilegiando o desenvolvimento biológico, Piaget defende que a criança é ser capaz de construir suas próprias visões, sendo a fomentadora de seu próprio mundo. Ao analisar os estágios de desenvolvimento da vida, apresenta a ideia de equilíbrio como fundamental para compreender as etapas do desenvolvimento infantil, considerando que se atinge o equilíbrio

⁶⁰PERROT, Michelle. Outrora, em outro lugar. In: PERROT, Michele. **História da vida privada**, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. p. 18.

⁶¹FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 42.

⁶²KEY, Ellen apud FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 44.

⁶³SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e adolescência na sociedade contemporânea: alguns apontamentos. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29060>. Acesso em: 22 mai. 2019. p. 36.

quando a criança é capaz de atuar por si própria no seu universo de dilemas.⁶⁴ Como se atingido determinado nível de maturação, nesse momento a criança torna-se capaz de diferenciar realidades e regras; difere as regras técnicas do jogo das regras morais. Passa a questionar sobre a legitimidade ou justiça de uma ordem e percebe as contradições que existem entre os mais velhos.⁶⁵

Das críticas feitas à Piaget está a apresentada na obra de Lévi-Strauss, questionando a ideia de maturação no desenvolvimento humano, vez que não enfrentaria outros aspectos do desenvolvimento infantil que poderiam ser considerados nesse processo, como por exemplo, a experiência.⁶⁶ Se observado esse segundo critério (a experiência) é possível considerar que o pensamento da criança não funciona substancialmente diferente do pensamento adulto, bem como que os elementos da vida social encontram-se dados desde o início da vida infantil.⁶⁷ As teorias Para além dessa compreensão biológica e solipsista do desenvolvimento humano apresentada por Piaget, considerando aspectos que beiram a experiência, Vigotsky irá defender que a interação está na base de todo o desenvolvimento, sendo que as habilidades de cada pessoa decorrem justamente desse processo.⁶⁸ Assim, compreende que as habilidades que serão desenvolvidas pela criança decorrem da interação e dos processos de internalização, sendo tais processos os responsáveis pelo seu desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento é inerente, portanto, à noção de que a criança se prepara para ser adulto. Há a compreensão de que a criança e o adolescente são submetidos às ações das agências socializadoras, as quais os preparam para atingirem a razão e a maturidade, hierarquizando as etapas da vida e estabelecendo como meta para o desenvolvimento o tornar-se adulto, vez que somente o adulto é capaz de conduzir sua vida.⁶⁹

Adotando a posição de Corsaro, Falcão defende que, a partir dessas compreensões acerca do desenvolvimento humano que se desenvolvem ao longo do século XX e no que se

⁶⁴ PIAGET, Jean. **Six psychological studies**. New York: Vintage, 1968. p. 101.

⁶⁵DUSSEL, Enrike. **Ética da libertação**: na idade da globalização e da exclusão. Tradução: Ephraim Ferreira Alves, Jaime A. Clasen, Lucia M.E. Orth. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 429.

⁶⁶Ao apresentar a crítica de S. Isaac aos estudos de Piaget, Lévi-Strauss destaca que é possível identificar quatro fases de desenvolvimento da criança na teoria piagetiana, sendo o primeiro o período do autismo, seguido do egocentrismo, terceiro a vida social propriamente dito e, por fim, o aparecimento dos instintos sociais. Contudo, esse aparecimento é um mistério na teoria de Piaget, vez que não apresentaria nenhuma interpretação psicológica de sua gênese. Nesse sentido, Freud teria avançado ao apontar que não se pode duvidar que os instintos sociais tem uma história individual e psicológica, que decorrem da experiência do mundo social, mas também da pressão exercida pelo mundo físico que desperta curiosidade apaixonada por parte das crianças menores de cinco anos. (LÉVI-STRAUSS, Claude. **As estruturas elementares do parentesco**. Tradução: Mariano Ferreira. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 131).

⁶⁷LÉVI-STRAUSS, Claude. **As estruturas elementares do parentesco**. Tradução: Mariano Ferreira. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 131.

⁶⁸Op cit., p. 429.

⁶⁹SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e adolescência na sociedade contemporânea: alguns apontamentos. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29060>. Acesso em: 22 mai. 2019. p. 36.

refere à criança, o processo de socialização não deve ser entendido somente como adaptação e internalização de regras e valores sociais, mas também é apropriação, reinvenção e reprodução. Os produtos do processo de socialização significam contribuições e participação na própria estrutura social, sendo chamadas de reprodução interpretativa. Essa importante teoria do desenvolvimento infantil representa grande marco teórico nesse campo de estudo, vez que na reprodução interpretativa a criança não é concebida como ser isolado, sem poder de ação, mas se propõe sua compreensão a partir da interação com a coletividade.⁷⁰

A teoria pode ser representada pela figura de uma teia global, sendo que as interações ocorrerão nas instituições sociais, como a família, comunidade, escola, trabalho e outros, que estarão distribuídas paralelamente umas às outras, ligadas a um ponto central. Esses lugares são estáveis e conformadores da sociedade, mas sofrerão mudanças com as novas leituras culturais e a participação da criança. Desse modo, compreende-se que a criança, no exercício da comunicação adulto-infantil, que é fruto da produção coletiva e das culturas de pares e que deixará parcelas dos significados de seu universo na realidade dos adultos, será coconstrutora da própria infância e também da sociedade. São contribuições ativas que se dão a partir dos movimentos de internalização e externalização dos valores e normas, que cooperam com os mesmos fatores dos adultos.⁷¹

Contudo, os avanços firmados com a teoria da reprodução interpretativa por vezes não são capazes de afastar o discurso adultocêntrico que pode ser imposto à criança, mantendo-a em local de subordinação em relação à fala do adulto. Nesse contexto é que Falcão salienta a importância das instituições como a família e as relações parentais, de modo que as interações sociais cotidianas são possíveis de serem observadas e modificadas a partir dessa perspectiva de atuação ativa da criança.⁷²

⁷⁰Falcão defende a participação da criança no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da teoria da reprodução interpretativa exposta na obra “A sociologia da Infância” de Willian Corsaro. Considerando que o propósito deste tópico não é a análise em si da teoria, mas o processo de construção social da infância e a sua relação com a família, utilizar-se-á das análises realizadas por Falcão à obra de Corsaro. (FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 51).

⁷¹CORSARO, Willian apud FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 55.

⁷²FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. p. 55.

Situados alguns aspectos do processo de construção social da infância⁷³ e verificado que, mesmo com a concepção de uma reprodução ativa a estrutura familiar ocupa papel de importância para a consecução desses preceitos, cabe analisar o lugar ocupado pelas crianças nos arranjos familiares contemporâneos, cujas transformações muitas vezes se deram de maneira concomitante ao desenvolvimento das teorias postas anteriormente.

O final do século XX e início do século XXI, caracterizados pela hiperindustrialização em alguns lugares e pós-industrialização em outros, ainda são marcados por uma ideia de rejeição visceral dos filhos. Descoberto o sentimento de infância, percebeu-se também que a alocação da criança no espaço familiar, num contexto de explosão demográfica e inúmeras modificações sociais e econômicas, significava a sobrecarga na vida cotidiana, podendo acarretar a diminuição do tempo livre, restrições no trabalho, risco de empobrecimento em caso de divórcio e insegurança econômica de um modo geral. Na família moderna, os filhos não ocorrem mais por acidente, mas precedidos de uma decisão, que paulatinamente, acompanhadas e influenciadas por fatores econômicos, sociais e culturais, resultaram na diminuição do número de integrantes das famílias.⁷⁴

Já dissociada do modelo exclusivamente patriarcal, a concepção contemporânea de família permite identificá-la como um núcleo que, para além dos traços biológicos, também se pauta no afeto e que se preocupa com o bem estar e realização daqueles que a compõem, reconhecendo a dignidade e autonomia de cada um de seus integrantes. A família se redescobre eudemonista, fortalecendo laços afetivos e estimulando o desenvolvimento em um ambiente familiar voltado para a realização de desejos e alcance da felicidade.⁷⁵

Para além das questões relacionadas ao parentesco biológico, outros fatores como classe, grupo étnico, cultura, religião, gênero e sexualidade passam a ocupar espaços centrais no delineamento das estruturas familiares. As relações de família passam a ser compreendidas como relações processuais construídas, baseadas na dependência mútua e trocas recíprocas,

⁷³ Grajzer considera que todos esses aspectos permitem compreender a criança como sujeito histórico de direitos, que possui a condição social da infância, destacando a importância de observar as diferentes condições impostas às crianças em diferentes lugares e momentos históricos, tendo em vista que revelam a impossibilidade de vivenciar uma única concepção de infância (GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças Refugiadas: um olhar para infância e seus direitos**. 2018, 138 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. p. 54).

⁷⁴ TURKENICZ, Abraham. **Organizações familiares: contextualização histórica da família ocidental**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 431.

⁷⁵ SANT'ANNA, Adriana; ROSSATO, Letícia Peters. Felicidade familiar em discussão: uma análise da afetividade e dos vínculos familiares pós-modernos sob a perspectiva filosófica eudemonista. In: PEREIRA, Dirce do Nascimento; CONSALTER, Zilda Mara. **Arranjos familiares e alguns temas correlatos**. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p. 4.

sejam elas materiais, cognitivas ou emocionais.⁷⁶ Por isso mesmo, a procriação não é mais a finalidade exclusiva do casamento, o que influencia na configuração de novos padrões de família, formada no ideário moderno clássico por pai, mãe e dois filhos.⁷⁷

Mas, desde o início do século XX, as instituições como um todo percebem uma vida psíquica exuberante na criança, presente desde os primeiros momentos da vida intrauterina, de forma que passa a orientar os adultos quanto aos cuidados, atenções, calidez e afetos que lhes são necessários, além de chamar a atenção também para situações de maus tratos e omissões por parte dos adultos que compõe o grupo no qual a criança se insere.⁷⁸ Essas impressões influenciam nas novas configurações familiares e também no modo como a criança é compreendida nesse contexto.

No espaço familiar contemporâneo ocorre uma modificação na forma de perceber a criança e o adolescente, como se agora existisse um modo de tratamento mais igualitário entre crianças, adolescentes e adultos. A ideia clássica de socialização, que pressupõe a desigualdade entre adulto e criança, bem como um longo tempo de preparação já que a formação da criança está inacabada dá lugar a uma nova concepção, a qual permite compreender as crianças como atores que interagem e reagem, redefinindo a sua realidade social. As noções de autoridade também são modificadas, tendo em vista que, agora, de um lado posicionam-se a criança e o adolescente precocemente seguros e, de outro, a sociedade que experimenta uma crise de autoridade, ainda confusa quanto aos valores morais que deve adotar e que irá refletir diretamente nas ações de pais e educadores.⁷⁹

Como exposto anteriormente, a forma de representação da criança e infância a partir da modernidade é incumbida à família, sendo que a responsabilidade pela natalidade e criação da criança se desloca do ambiente público para o privado. A família passa a ser o principal ambiente de interação e desenvolvimento da criança e ocorre a chamada familiarização. A família também se torna a grande responsável pela prestação de informações e comunicação da criança com o espaço público, sendo que, muitas vezes, a familiarização significa manter as crianças no seio das famílias, silenciadas e inacessíveis aos olhos públicos, conferindo-lhes

⁷⁶LOBO, Andréa de Souza. Família. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTECA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 316.

⁷⁷TURKENICZ, Abraham. **Organizações familiares: contextualização histórica da família ocidental**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 435.

⁷⁸Ibidem., p. 431.

⁷⁹SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e adolescência na sociedade contemporânea: alguns apontamentos. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29060>. Acesso em: 22mai. 2019. p. 39.

apenas um papel simbólico que não permite, de fato, conhecê-las e contemplar nas ações públicas suas reais necessidades.⁸⁰

A ideia da alocação da criança no espaço privado e essencialmente familiar pode explicar a aparência de inadequação da presença da criança no espaço público. Como destacado por Salles, observando o lugar da criança e do adolescente na sociedade contemporânea, observa-se ao final certa ambivalência no modo como a sociedade estabelece suas relações com a criança e o adolescente, pois apesar do avanço em aspectos de igualdade, permanecem as diferenças entre uns e outros, haja vista que as relações de crianças e adolescentes passam a ocorrer cada vez mais entre pares, formando espaços compartimentalizados por faixa etária.⁸¹

No entanto, essa noção de igualdade entre crianças e adultos que ensaia sua realização quase que exclusivamente no espaço privado pode apresentar-se como problemática diante de diversos fatores e modos de configuração que também passam a integrar o cotidiano das famílias, como a percepção cada vez mais frequente das chamadas famílias transnacionais. Atraídas ou impulsionadas para fora da terra natal em busca de refúgio ou melhores condições de vida, há um número crescente de pessoas no mundo contemporâneo vivendo separadas de seus parentes ou amigos. A ideia de famílias transnacionais serve, portanto, para representar as relações, vínculos, sentimento de identidade e elo familiar existente entre migrantes e seus familiares.⁸²

Os processos familiares, como o casamento, a reprodução, educação dos filhos, a gestão da vida diária, a produção de renda, os cuidados e, de maneira geral as trocas mútuas que permitem a reprodução social das famílias são afetadas pelas dinâmicas e fenômenos globais, sendo necessário reconhecer que mobilidades transnacionais, assim como as mobilidades geográficas locais, têm impacto direto e crescente sobre a configuração de famílias em todo o mundo.⁸³ Diversas questões do universo familiar passam a ser diretamente afetadas, sobretudo a noção de cuidado, fundamental para a compreensão da família nuclear,

⁸⁰QVORTRUP, Jens. Visibilidades das crianças e da infância. Trad. Bruna Breda. Rev. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. **Linhas críticas**, vol. 20, n. 41, enero-abri, 2014, pp. 23-42. Universidade de Brasília. p. 38.

⁸¹SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e adolescência na sociedade contemporânea: alguns apontamentos. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29060>. Acesso em: 22 mai. 2019. p. 40.

⁸²BALDASSAR, Loretta. Famílias transnacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 317.

⁸³Ibidem., p. 318-319.

enquanto base forte do Estado, que até então pressupunha o estabelecimento em um lugar fixo como fator essencial para a realização do cuidado.⁸⁴

As relações familiares transnacionais já não pressupõem a completa ausência de contato e que necessariamente implicará em rupturas familiares e na incapacidade de cumprir as obrigações de cuidar. A tecnologia e as mudanças nos meios de transporte são alguns dos principais fatores que contribuem para que os contatos sejam mantidos.⁸⁵ Contudo, diversas são as formas pelas quais ela pode ocorrer e seus efeitos podem ser mais ou menos severos, a depender dos sujeitos envolvidos nesse processo.

Essas novas relações familiares também podem influenciar na compreensão da criança no ambiente familiar e social, haja vista que todo o seu contexto de desenvolvimento e a principal responsável (família) serão modificados. É possível então tratar da realidade de crianças que migram acompanhadas de suas famílias, mas também daquelas que tendem a passar por esse processo sozinhas. Especialmente nos casos de migração forçada e refúgio, é comum que adultos busquem refúgio primeiro e as crianças são deixadas nos países de origem ou em campos de refugiados sob os cuidados de familiares ou conhecidos.⁸⁶

Ainda, em relação à movimentação de crianças e adolescentes sozinhos e as relações familiares, também é preciso pontuar que, em muitos casos, as crianças passam a ser compreendidas como sujeitos específicos de uma mobilidade produtiva. Vacchiano expõe que nesse novo espaço transnacional das oportunidades, crianças e adolescentes incorporam um mandato de transformação social, no intuito de significar a redenção histórica dos pais e do grupo de pertença, incumbindo-se de um dever de transformação que busca a realização por meio da trajetória independente das crianças e adolescentes:

Os jovens observam os adultos através dos olhos do presente (e não poderia ser de outra forma), ratificando a derrota deles perante as exigências dum mundo moderno do qual eles se consideram como os intérpretes legítimos. Ao mesmo tempo, os pais socialmente “perdedores” das classes mais baixas confiam às crianças as suas expectativas duma redenção cujo significado, sem dúvida existencial, é definido a partir de critérios de ordem eminentemente material.⁸⁷

Para além de uma condição de igualdade com os adultos do seu meio, a criança e o adolescente também recebem a missão de superá-los e buscar meios para isso, mesmo que implique em trilhar o caminho sozinho e mesmo que até então tenham sido preparados para

⁸⁴BALDASSAR, Loretta. Famílias transnacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTECA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 318.

⁸⁵Ibidem., p. 318.

⁸⁶BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 39.

⁸⁷VACCHIANO, Francesco. Para além das fronteiras e dos limites: adolescentes migrantes marroquinos entre desejo, vulnerabilidade e risco. **Saúde e Sociedade**, Universidade de São Paulo, 23 (1), p. 17-29. p. 21.

estar inseridos em núcleos familiares. Nessas hipóteses, Bhabha observa que a relação que passa a existir entre pais e filhos separados é bastante complexa. A ausência prolongada dos pais deixa muitas crianças em situação de vulnerabilidade econômica e social, impedindo o acesso a garantias básicas. Além disso, a separação em longo prazo também afeta o desenvolvimento psicossocial, alimentando o sentimento de abandono e desintegração familiar.⁸⁸

Nesse contexto de famílias transnacionais e refugiadas merece atenção, sobretudo, a situação das crianças desacompanhadas ou separadas, tendo em vista que, se o processo de familiarização na modernidade vinculou a criança fundamentalmente ao espaço privado e familiar, não permitindo sua atuação como sujeitos contemporâneos autênticos dos adultos, mas ao mesmo tempo crianças desacompanhadas ou separadas prescindem, principalmente, de respostas da esfera pública – como a própria obtenção da condição de refugiada, cabe questionar o que lhes resta enquanto sujeitos, desvinculados de suas famílias, bem como o plano normativo dialoga com a construção social da infância para responder ou não a essa pergunta.

2.2 CRIANÇAS EM CONTEXTOS MIGRATÓRIOS E A SITUAÇÃO DE DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS

Diversas histórias e narrativas podem ser construídas a partir dos processos migratórios contemporâneos, no entanto, poucas dessas histórias aparecem centradas na experiência das crianças migrantes. Pouco se discute a respeito dos fatores que as levaram a migrar e cada vez mais, a migração é compreendida como um fenômeno adulto voluntário, que requer gerenciamento e controle. Às crianças resta apenas o papel de apêndices dos adultos que migram e, apesar de não se tratar de um tema novo, a migração por crianças ainda é considerado um assunto complexo pela grande maioria dos Estados, sendo em maior parte desconsiderado e não analisado da maneira correta pela história.⁸⁹

Nesse contexto, em que constantemente se discute sobre os direitos e garantias das pessoas em mobilidade, cabe refletir acerca dos direitos da criança e qual o espaço que lhe é atribuído. Ainda, antes de tratar das questões específicas atinentes à criança refugiada ou solicitante de refúgio, cabe compreender os dilemas que envolvem a criança e a condição migratória de modo geral. Buscando situá-la nesse cenário, onde se instituem as políticas

⁸⁸BHABHA, Jacqueline. *Child migration & Human Rights in a Global Age*. Princeton University: 2014. p. 33.

⁸⁹Ibidem., p. 15.

globais para a proteção e realização de direitos humanos, Bhabha lança importante questionamento: que tipo de humano é a criança no discurso da garantia de direitos humanos?

A autora considera que a doutrina dos direitos humanos, por meio da metáfora familiar, busca abranger todos os integrantes da chamada família humana, contudo, esse mesmo discurso mantém a criança em local periférico, vez que, apesar de incluí-la no espaço de proteção, lhe nega o chamado poder de agência conferida ao ser humano que é dotado de razão.⁹⁰

Ao analisar a redação do artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Bhabha observa que todo ser humano é “dotado de razão e consciência”, sendo que a ideia de *dotado* remete a uma realidade atual, que não é ontológica e que por isso exclui a criança. A razão e consciência da criança não são apreendidas da mesma forma que a dos adultos, vez que sua racionalidade singular e específica se transforma ao longo do tempo. A Declaração estabelece, assim, uma relação entre a razão e a capacidade de pleitear os direitos, deixando a criança de fora dessa equação.⁹¹ Como observa Cantinho: “A criança é incluída a partir da exclusão”, sendo um sujeito político despolitizado em um mundo de intensos deslocamentos de pessoas.⁹²

Sobre a construção política do indivíduo criança, Arendt faz sua contribuição a partir da ideia de construção do mundo comum e da tarefa da educação escolar, que seria justamente acolher os recém-chegados nesse mundo comum já existente. O mundo comum é o mundo público, político, sendo que cada indivíduo pode integrá-lo e atribuir um sentido a ele, fazendo-se necessária a transmissão de legados de uma geração à outra para que permaneça vivo. As crianças são os recém-chegados, que têm direito de se apropriar do mundo que farão parte, mas que ainda não conhecem esse lugar que é mais antigo que elas, prescindindo percorrer um caminho que se revela com a educação.⁹³

Nessa condição de recém-chegadas no mundo político, as crianças são para Arendt como estrangeiras no mundo, que chegam a um lugar desconhecido, sem o domínio da língua, o que as impede de participar das atividades desse mundo. Além disso, os recém-chegados também desconhecem os elementos constitutivos do mundo comum. Não sabem quem são seus personagens, lugares e objetos. Como destaca Almeida a partir da obra de Arendt: “Eles são herdeiros de uma trama que é anterior a eles e que lhes lega realizações, mas também

⁹⁰BHABHA, Jacqueline. The Child – What Sort of a Human? **Modern Language Association**. Vol. 121, n. 5, New York: October, 2006. p. 1526-1535. p. 1526.

⁹¹Ibidem., p. 1526.

⁹²CANTINHO, Isabel. Crianças-migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. **O social em questão**. Vol. 41, ano XXI, mai-ago/2018. p. 155-176. p. 159.

⁹³ARENDT, Hannah apud ALMEIDA, Vanessa Sievers de. Recém-chegadas e estranhas: as crianças e o mundo comum na obra de Hannah Arendt. **Revista Educação Pública**. Cuiabá, v. 22, n. 49/1, maio/ago.2013, p.229-247. p. 234-236.

dívidas que terão que ser pagas”, sendo que “cada nova geração é recompensada e, ao mesmo tempo, castigada pela sua herança”. Ao mesmo tempo, Arendt considera os recém-chegados como agentes novos no mundo comum e por isso mesmo, são capazes de trazer uma perspectiva de renovação para ele.⁹⁴

Embora se compreenda que a concepção de Arendt se desenvolve no intuito de elucidar a importância da tarefa escolar e a consequente interação com o meio público e político, verifica-se que a ideia de que a criança não chega pronta ao mundo político, mas que precisa passar por um período prévio de desenvolvimento, pode ser contrastada com a visão de Bhabha, voltada, sobretudo para um mundo que é comum (político) e intensamente modificado pelos movimentos migratórios.

Nesse contexto de mobilidade, embora se reconheçam as habilidades e capacidades diferentes da criança, não é possível desconsiderá-las enquanto agentes políticos capazes de identificar e distinguir situações materiais do mundo adulto.⁹⁵ Quando não são consideradas dessa forma, as políticas e práticas do direito internacional estimulam um tratamento pior e não melhor – apesar de serem guardadas pelo escopo da proteção – do que aquele conferido aos adultos, o que deixa claro a necessidade de reconhecer o papel da criança para adaptar políticas existentes ou elaborar outras capazes de perceber as peculiaridades de crianças no contexto de migração, sobretudo nas situações relacionadas ao refúgio.

É preciso reconhecer a criança como uma autora por si mesma na trajetória migratória e na solicitação de refúgio, bem como que nem sempre estará acompanhada de familiares ou outros adultos próximos. Cabe então considerar a situação das crianças que migram desacompanhadas ou separadas, dentre as quais se pretende tratar posteriormente das solicitantes de refúgio e refugiadas.

Com o intuito de dar visibilidade para a particular situação de vulnerabilidade das crianças nessa situação, o Comitê dos Direitos da Criança, órgão de monitoramento da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, no ano de 2005, elaborou o Comentário Geral nº 6, a fim de orientar sobre o tratamento crianças desacompanhadas ou separadas fora de seu país de origem.⁹⁶

Ao observar o número crescente de crianças nas condições mencionadas, o Comitê buscou orientar a ação dos Estados e outros atores para garantir o acesso regular a direitos,

⁹⁴ARENDT, Hannah apud ALMEIDA, Vanessa Sievers de. Recém-chegadas e estranhas: as crianças e o mundo comum na obra de Hannah Arendt. **Revista Educação Pública**. Cuiabá, v. 22, n. 49/1, maio/ago.2013, p.229-247. p. 234-236.

⁹⁵BHABHA, Jacqueline. The Child – What Sort of a Human? **Modern Language Association**. Vol. 121, n. 5, New York: October, 2006. p. 1526.

⁹⁶COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. **General Commented n. 6**. Treatment of unaccompanied andsepareted children outside their country of origin. 39 session. 17 may – 3 jun. 2005. p. 4.

tomando por base os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, que serão tratados adiante. Desse modo, a definição de criança desacompanhada ou separada foi estabelecida por meio do Comentário Geral, na expectativa de auxiliar na identificação e atendimento adequado das crianças que se encontram nessa situação migratória.

O item 7 do Comentário Geral nº 06 estabelece que crianças desacompanhadas, também denominadas menores desacompanhados, são aquelas foram separadas de ambos os pais e outros parentes, que não contam com a presença de nenhum adulto responsável por seus cuidados, seja por determinação legal ou costume.⁹⁷ Desse modo, compreende-se que as crianças desacompanhadas são aquelas que se apresentam efetivamente sozinhas e não contam com nenhum adulto próximo ou conhecido, que possa servir de referência. Na sequência, o item 8 dispõe que crianças separadas são as que foram separadas de ambos os genitores ou de seus cuidadores anteriores, legais ou de costume, mas não necessariamente de outros parentes,⁹⁸ ou seja, é a criança que não está com seus genitores ou responsáveis legais imediatos, mas contam com a presença de outros parentes ou conhecidos, como, por exemplo, tias e tios.

Os itens 9 e 10 ainda estabelecem que os Estados devem considerar como criança todo indivíduo menor de 18 anos, nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança, sendo que as diretrizes do comentário devem ser aplicadas a ambos os grupos, sem distinção. Por fim, o item 11 define que país de origem deve ser compreendido como o país de nacionalidade, sendo que nos casos que envolvam crianças apátridas, deve ser compreendido como o país de residência habitual.⁹⁹

Em que pesem as menções do Comentário Geral nº 6, verifica-se que poucos documentos das organizações internacionais ou instrumentos normativos internacionais se referem à situação da criança migrante desacompanhada ou separada. Nesse contexto, Hernández observa que, se por um lado algumas categorias jurídicas são suficientemente definidas no âmbito do Direito Internacional, como o conceito de refugiada (o), outras, como a situação das crianças migrantes e, especificamente as desacompanhadas ou separadas, não contam com nenhum instrumento na forma de tratado, formalmente ratificado e aceito pelos países.¹⁰⁰

⁹⁷COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. **General Commented n. 6.** Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. 39 session. 17 may – 3 jun. 2005. p. 5.

⁹⁸Idem.

⁹⁹Ibidem., p. 6.

¹⁰⁰HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. Analyse d'une catégorie juridique récente: Le mineur étranger non accompagné, séparé ou isolé. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, 2014, 30, vol. 1, pp. 17-34. p. 19.

No entanto, ao analisar a aplicabilidade desses conceitos na realidade francesa, Hernández defende o reconhecimento dessa situação como uma categoria jurídica. Analisa que a condição de desacompanhadas ou separadas está ligada a alguns fatores, sendo o primeiro deles o fato da imagem da criança estar associada à incapacidade jurídica, de modo que são reconhecidas como titulares de direito, mas não tem condições de exercê-los, dependendo da assistência de seus genitores ou responsáveis. A ausência temporária ou definitiva dos adultos dá origem à situação de crianças desacompanhadas ou separadas, as quais inseridas no espaço público deverão a ser assistidas pelo Estado. Assim, a situação de crianças desacompanhadas ou separadas deve ser reconhecida como uma categoria, a qual apresenta três fatores comuns: a menoridade das crianças, a extraterritorialidade em razão da condição migratória e a potencial situação de risco em razão da ausência da (o) adulta (o) responsável.¹⁰¹

A partir da experiência verificada na França, o autor ainda insere nesse contexto a situação de crianças mal acompanhadas. Haveria duas situações nessa classificação. A primeira envolve crianças que migram acompanhadas de pessoas adultas que exercem alguma autoridade sobre elas, delegadas por seus responsáveis primários ou como fruto de um acordo informal entre os membros da família. Exemplifica com o caso das crianças romenas, que chegam à Itália por via terrestre, portando documento que confere o poder parental para outros viajantes adultos que acompanham a criança naquela ocasião. Podem ser citados também os casos dos acordos interfamiliares, quando as próprias famílias designam algum outro responsável para alcançar uma saída migratória tida como “sustentável”. A segunda envolve crianças que migram com seus pais ou para se juntar a eles, mas que se encontram, em maior parte, em situação de abandono devido ao exercício limitado ou autoridade parental inadequada.¹⁰²

Nessa segunda hipótese Hernández chama a atenção para uma realidade ainda mais complexa, na qual as crianças não aparecem, de fato, sozinhas, contudo, a instabilidade pessoal ou a precariedade social de seus genitores não permitem que exerçam o poder familiar de maneira adequada. Nesses casos, embora haja a presença de um adulto, o contexto material vivenciado pela criança a aproxima da situação de desacompanhadas ou separadas, de modo que o autor destaca que essa é uma realidade que carece de investigações e estudos, a fim de identificar se existe uma lacuna legislativa também no que se refere à situação dessas crianças. Por ora, ressalta que instituições especializadas em atendimentos à criança têm

¹⁰¹HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. Analyse d'une catégorie juridique récente: Le mineur étranger non accompagné, separe ou isole. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, 2014, 30, vol. 1, pp. 17-34. p. 19.

¹⁰²Ibidem., p. 28.

buscado adaptar as categorias, utilizando o termo “menores estrangeiros em risco” (*mineurs étrangers en danger*), no intuito de integrá-las em suas ações, mesmo com a presença dos genitores.¹⁰³

Bhabha utiliza ainda o termo “crianças migrantes independentes” (*independent children migrants*) para referir-se às crianças que migram, cruzando fronteiras nacionais separadas ou desacompanhadas. Segundo a autora, é possível perceber quatro propósitos principais para compreender porque crianças migram sozinhas, elencando: a) crianças que migram em busca de oportunidades, como educação e emprego; b) crianças que migram para sobreviver ou escapar de perseguições causadas por diversos agentes, como guerras, abuso família e pobreza; c) crianças que buscam a reunião familiar, para se juntar a membros da família documentados ou não, mas que realizaram a migração antes delas e, por fim, d) crianças que migram em contexto de exploração, incluindo nessa hipótese o tráfico internacional de pessoas.¹⁰⁴

Em meio aos fatores determinantes para a migração infantil, a autora classifica três principais atores envolvidos nesses processos, sendo eles a família (compreendendo as (os) adultas (os) do círculo familiar, de modo geral), o Estado e a criança, apontando que cada um deles desempenha um papel político específico. No que tange a figura das (os) adultas (os), Bhabha observa que desempenham papel fundamental para a inserção da criança no contexto migratório. Em um significativo número dos casos, adultas (os) são as (os) tomadoras (es) de decisão da criança que migra desacompanhada ou separada, sendo que, dentre os diversos fatores para que isso ocorra, podem ser numerados: a intenção de enviar a criança para um local seguro, melhores oportunidades econômicas, a reunião com outros familiares e até mesmo para serem exploradas e servirem de fonte de renda.¹⁰⁵ Nesses casos, é comum que a opinião da criança seja reduzida e raramente considerada, como extraído do relato de um menino afegão desacompanhado:

Meu pai veio. Seus olhos estavam cheios de água. Por favor, você tem que deixar o Afeganistão, você tem que ir... Então eu fui... Agora estou aqui... Eu não sabia onde ficava a Austrália, entre quais países. O que eu poderia ter feito? Eu não tive escolha.¹⁰⁶

¹⁰³HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. Analyse d’une catégorie juridique récente: Le mineur étranger non accompagné, separe ou isole. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, 2014, 30, vol. 1, pp. 17-34. p. 30.

¹⁰⁴BHABHA, Jacqueline. Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 02.

¹⁰⁵Ibidem., p. 199.

¹⁰⁶No original: *My father came. His eyes were full of water. Please you have to leave Afghanistan you have to go So I went Now I am here I didn’t know where Australia was, I didn’t know between countries. What could I have done? I did not have any choice.* (BHABHA, Jacqueline. “Not a sack of potatoes”: moving and removing children across borders. **PublicInterest Law Journal**. v. 15, 2006. p. 199).

O segundo ator mencionado por Bhabha é o Estado, devendo aqui também ser compreendidas as autoridades e funcionários responsáveis pelas questões migratórias. Há considerável morosidade no que se refere às conclusões e respostas por parte do Estado relacionadas à situação de crianças desacompanhadas ou separadas. A autora menciona que as crianças sofrem com a invisibilidade nesses procedimentos,¹⁰⁷ tendo em vista que são submetidas a processos administrativos complexos e inadequados às suas idades, fazendo com que permaneçam por longos períodos sem a definição da sua condição migratória.¹⁰⁸

O terceiro ator mencionado é a própria criança. Ao lidar com as crianças nessas situações os Estados buscam simplificar a interpretação do melhor interesse, o que, por vezes, é tarefa complexa. A primeira solução tida como adequada por parte das autoridades é a remoção ou deportação da criança para o país de origem. Bhabha então observa que essa solução pode até ser positiva nos casos que envolvam o sequestro internacional, contudo, em diversos outros pode significar riscos para a integridade da criança, sendo preferível a sua permanência no país de destino. Desse modo, salienta a importância de respeitar o tempo e a necessidade de realocação das ideias da criança, para que ela própria auxilie no processo de identificação do seu melhor interesse.¹⁰⁹

Os procedimentos que envolvem crianças migrantes independentes parecem, de modo geral, em razão de abordagens e imposições de critérios adultos para uma realidade infantil. Há o que Bhabha denomina de “miopia centrada no adulto”, que impede diferenciar e identificar demandas e peculiaridades das crianças em procedimentos que envolvem migração em circunstâncias específicas, como o refúgio. As razões que levaram a migrar, bem como possíveis perseguições sofridas não são meras extensões das experiências dos adultos, mas realidades que devem ser devidamente apuradas, com a necessária singularidade que a questão exige.

Sendo evidente a presença das crianças com suas próprias razões e experiências no contexto migratório, cabe avançar para a análise da situação das crianças refugiadas e solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas, bem como a ordem jurídica internacional tem concebido sua existência.

¹⁰⁷Nesse trabalho Bhabha ainda considera que a problemática relacionada às crianças desacompanhadas ou separadas está no fator visibilidade. Contudo, essa posição será revista e trabalhada adiante com sua nova compreensão, que passa a denominar ambivalência [nota da autora].

¹⁰⁸BHABHA, Jacqueline. “Not a sack of potatoes”: moving and removing children across borders. **Public Interest Law Journal**.v. 15, 2006. p. 199.

¹⁰⁹Ibidem., p. 205.

2.3 A (IN) VISIBILIDADE DA CRIANÇA E DA CONDIÇÃO DE REFUGIADA DESACOMPANHADA OU SEPARADA NOS DOCUMENTOS E NORMATIVAS INTERNACIONAIS

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, mais uma vez, o número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos aumentou consideravelmente, sendo que cerca de 70,8 milhões de pessoas encontram-se em situação de deslocamento forçado em todo o mundo. O relatório ainda aponta que, embora a grande maioria dessas pessoas necessite da proteção internacional conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados, somente meio milhão de pessoas tomou a decisão de solicitar o refúgio formalmente no último ano. O ACNUR apurou que, até 2018, cerca de 25,9 milhões foram reconhecidos formalmente como refugiados, somando-se a este número 3,5 milhões de pessoas que ainda são solicitantes de refúgio.¹¹⁰

Vale destacar que, quase metade do número de pessoas refugiadas é composta por crianças desacompanhadas ou separadas, sendo que cerca de 27.600 crianças solicitaram refúgio nessas condições, bem como outras 111.000 foram relatadas estarem desacompanhadas ou separadas, totalizando 138.600 crianças sozinhas. No entanto, conforme destaca o próprio ACNUR, ambos os números são apenas subestimativas da real situação existente.¹¹¹ Desse modo, indubitável que além de migrantes independentes, crianças também podem ser refugiadas ou solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas.

Antes de adentrar a situação da criança, importa compreender que o Direito Internacional dos Refugiados tem por base a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, instrumento normativo internacional que apresenta as cláusulas de exigibilidade, exclusão e cessação da condição de refúgio. Com isso, cuida da definição de pessoa refugiada e dispõe também sobre direitos, garantias e obrigações a serem cumpridas pelos Estados na implementação do referido documento. Nos termos do disposto no artigo 1º da Convenção, considera-se como pessoa refugiada toda pessoa que, impossibilitada de contar com a proteção de seu país, abandona seu lar em razão de um fundado temor de perseguição, por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política.¹¹²

¹¹⁰UNHCR.**Global Trends**.Forced displacement in 2018.Disponível em: https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.83994777.1225343878.1560779393-685702386.1530279534. Acesso em: 20 jul. 2019.

¹¹¹Ibidem.

¹¹²ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.

Inicialmente proposto para amparar vítimas de um acontecimento específico, pelo qual se pressupunha que a movimentação de pessoas seria temporária, o texto da Convenção de 1951 foi adotado com uma reserva temporal e outra geográfica. A reserva temporal permitia aos Estados interpretar a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”, conferindo-lhe ainda a faculdade de traçar uma limitação geográfica e aplicar os termos da Convenção somente a fatos que considerassem ocorridos antes de 1951 e no território europeu. Tal interpretação impedia ampla aplicabilidade da Convenção, sobretudo a partir da década de 1960, com a descolonização dos países da Ásia e da África, vez que excluía da proteção internacional outras formas de deslocamento, não abrigadas pelas reservas mencionadas.¹¹³

O Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967 eliminou as reservas existentes, sendo apontado como o responsável pela universalização das disposições da Convenção de 1951. Embora não modifique os fatores de perseguição, o que ainda faz com que muitos migrantes continuem excluídos do sistema de proteção aos refugiados, o Protocolo ressalta que os Estados têm o dever de interpretar as obrigações dispostas na Convenção de maneira geopoliticamente e temporalmente inclusiva, não descaracterizando seu viés promissor.¹¹⁴

A partir dos critérios expostos na Convenção de 1951, inalterados pelo Protocolo de 1967, têm-se cinco categorias de perseguição, que podem dar ensejo à situação de refugiada (o). Das condições expostas na Convenção, Hathaway observa que existem alguns fatores determinantes para que ocorra o reconhecimento da situação de refugiada, indicando a extraterritorialidade; o risco genuíno; o dano grave; a falha no sistema de proteção do Estado de origem; o nexo causal com o *status* civil ou político e, por fim, a necessidade de proteção.¹¹⁵

O fundado temor de perseguição, compreendido como uma categoria jurídica,¹¹⁶ contempla dois aspectos: um objetivo e outro subjetivo, sendo que o medo de ser perseguido, além da mente do solicitante, deve ser corroborado por fatos. Ante a impossibilidade fática de se estabelecer um grau necessário de medo para a configuração do refúgio, o temor de perseguição subjetivo deve ser presumido, ao passo que para a identificação do aspecto

¹¹³HATHAWAY, James. Refugees and Asylum. In: OPENSKI, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (org). **Foundations of International Migration Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 177-204. p. 179.

¹¹⁴Ibidem., p. 179.

¹¹⁵Ibidem., p. 47.

¹¹⁶LIMA, Fernanda da Silva. SANTOS, Priscilla Camargo. O direito internacional dos refugiados: desafios contemporâneos e perspectivas. In: PENTINAT, Susana Borràs. ANNONI, Danielle. **Retos Internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2015. p. 69-94.

objetivo, será necessária a análise das condições concretas do Estado de origem, a fim de identificar se o temor possui ou não um fundamento, se constitui ou não perseguição.¹¹⁷

A definição de perseguição não decorre das disposições da Convenção ou do Protocolo, mas do Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para a Determinação da Condição de Refugiado, elaborado pelo ACNUR, o qual recomenda a definição de perseguição como toda ameaça à vida ou à liberdade, em razão da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a grupos sociais específicos, de modo que outras ameaças também são passíveis de serem compreendidas como perseguição, a depender da análise das circunstâncias concretas de cada caso.¹¹⁸

Nesse aspecto, importante considerar que a definição da situação de refúgio não deve decorrer exclusivamente da interpretação legal e literal, mas analisada a partir de cada caso e contexto. Goodwin-Gill defende a utilização da Convenção como um *living instrument*, de modo que a interpretação da definição de refúgio deve ser concebida como passível de inúmeras modificações e atualizações, o que permitiria ao texto da Convenção alcançar necessidades e desafios subsequentes à sua edição, o que seria relevante, sobretudo, para garantir a proteção normativa a seguimentos dos direitos humanos que se estruturaram posteriormente, como mulheres, trabalhadores, pessoas com deficiência e também crianças.¹¹⁹

A Convenção de 1951 ainda dispõe sobre as cláusulas de cessação do refúgio, expressando que a proteção internacional não deve ser mantida quando não é mais necessária ou justificada. A condição de refugiada, uma vez reconhecida, será mantida a menos que o interessado incorra em alguma das circunstâncias previstas nas cláusulas de cessação enunciadas no artigo 1 C da Convenção. De acordo com o ACNUR, tais cláusulas compõem um rol taxativo, havendo que ser interpretado de maneira restritiva, sem permitir, por exemplo, a realização de analogias.¹²⁰

A cessação da condição de refugiada (o) poderá ocorrer: 1) quando a pessoa voltou a valer-se do país de que é nacional; 2) se havendo perdido a nacionalidade, a recuperou voluntariamente; 3) se adquiriu nova nacionalidade e agora goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu ou 4) se se estabeleceu novamente e de maneira voluntária no país que

¹¹⁷FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos , inconsistências e ambivalências**: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas. 2019, 168 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 45-46.

¹¹⁸ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2011. p. 14.

¹¹⁹GOODWIN-GILL, Guy. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Org.) **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, 2014. p. 09-10.

¹²⁰Op. Cit., p. 25.

abandonou ou fora do qual permaneceu em razão do temor de perseguição; 5) se deixarem de existir os fatores de perseguição em razão dos quais foi reconhecida a situação de refugiada e, por fim, 6) em se tratando de pessoa que não tem nacionalidade, terem deixado de existir as circunstâncias que ensejaram seu reconhecimento como refugiada, havendo condições de retornar ao país de residência habitual.¹²¹

A estrutura do Direito Internacional dos Refugiados ainda conta com a contribuição de normativas internacionais produzidas no âmbito dos sistemas regionais de direitos humanos, como a Declaração de Cartagena de 1984.¹²² Vale destacar que, como ensinam Barboza e Back todas as definições e abordagens existentes nas diversas normativas internacionais não devem ser compreendidas como excludentes, mas complementares, de forma que reforçam o ideal de proteção integral da (o) refugiada (o), bem como os princípios que fundamentam os tratados principais.¹²³

O Direito Internacional dos Refugiados por vezes tem sua estrutura discutida, no intuito de avaliar o avanço na concretização de seus objetivos. Furquim destaca que são feitas críticas frequentes à Convenção de 1951 e ao Pacto de 1967, sendo apontados como instrumentos obsoletos, eurocêtricos e com relevância limitada, sobretudo no que concerne aos deslocamentos forçados de pessoas em países em desenvolvimento. A crítica recorrente é a de que a proteção institucionalizada do refúgio é direcionada à determinação do *status* de pessoa refugiada de maneira individualizada, sendo que questões sociais em Estados em desenvolvimento, os quais têm de lidar com grande e misto fluxo de pessoas em deslocamento, não são consideradas como relevantes. A estrutura ainda é posta em risco com o aumento do número de refugiados e solicitantes de refúgio no mundo contemporâneo e a

¹²¹ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.

¹²² A Declaração de Cartagena de 1984 ampliou a definição do regime previsto na Convenção de 1951, recomendando em sua conclusão terceira que também fossem consideradas refugiadas as pessoas que fugiram de seus países por razões de ameaça à vida, segurança, liberdade ou ainda foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Ainda como documentos complementares no âmbito da América podem ser citados Declaração de San José sobre refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994 e também Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004, criado em comemoração aos 20 anos da Declaração de Cartagena. (97ACNUR. **Declaração de Cartagena (1984)**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena> Acesso em: 06 ago. 2019.

¹²³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016. p. 87-117.

sobrecarga no acolhimento por alguns poucos países, que presenciam o crescimento de um extremismo político contrário ao movimento migratório.¹²⁴

Em um primeiro momento, não se observa na estrutura do Direito Internacional dos Refugiados menção específica à criança. A Convenção de 1951, principal instrumento normativo do Direito Internacional dos Refugiados não dispõe sobre a criança em situação de refúgio, tampouco sobre aquela que se encontra desacompanhada ou separada. A partir disso, duas questões principais podem ser exploradas: a) pode a criança, sobretudo a desacompanhada ou separada ser refugiada ou solicitante de refúgio? e b) quais instrumentos normativos internacionais garantem essa condição, se não há previsão na própria Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967?

Para esclarecer o primeiro questionamento, cabe pontuar que crianças, de modo geral, são consideradas seres humanos em processo de formação e desenvolvimento, compreendidas como sujeitos vulneráveis e com necessidades de proteção por parte dos adultos, visão esta que, muitas vezes, impede que tenham seu *status* de refugiadas reconhecido, bem como obste o direito de expressar suas opiniões no contexto migratório. No âmbito das Relações Internacionais, Martuscelli observa a partir da obra de Watson que, há uma tendência de não reconhecer as crianças enquanto atores das Relações Internacionais, especialmente em razão da sua vulnerabilidade e necessidade de proteção. Essa tendência reforça a ideia de que a criança não pertence ao espaço público e que deveria estar condicionada aos ambientes privados e domésticos, o que é especialmente problemático para as crianças que cruzam fronteiras desacompanhadas ou separadas.¹²⁵

O que se verifica é que a Convenção de 1951 foi neutra em relação à idade das pessoas que poderiam reclamar a sua aplicação, não realizando previsão expressa quanto à situação das crianças. Pobjoy argumenta que essa ausência de menção não surpreende à luz do contexto histórico da Convenção, a qual conforme exposto anteriormente, foi pensada estrategicamente para uma situação específica. Contudo, considerando que a comunidade internacional já tinha ciência, naquele momento, da existência de crianças na situação de refugiadas – sendo que, inclusive, a antiga Organização Internacional dos Refugiados (antecessora do ACNUR) já havia mencionado em documentos anteriores a situação da

¹²⁴FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos , inconsistências e ambivalências:** uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas. 2019, 168 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 53.

¹²⁵MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de Perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LORES, Rachel de Oliveira (Orgs.). **Migrantes forçados:** conceitos e contextos. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 196-223.

criança, o autor considera que a Convenção teria, particularmente, evitado adentrar na temática.¹²⁶

Somente na Ata Final da Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas é que houve breve menção à pessoa da criança. Considerando a família como unidade e grupo fundamental da sociedade, tratando-se de direito das (os) refugiadas (os) que é constantemente ameaçado, a Conferência recomendou no item B a (1) a garantia de manutenção da unidade familiar da (o) refugiada (o), sobretudo nos casos em que o chefe da família tenha cumprido as condições necessárias de admissão em um país e (2) a proteção das (os) refugiados que são menores de idade, especialmente as crianças e meninas desacompanhadas, com especial encaminhamento à guarda e adoção.¹²⁷ Observa-se, neste caso, que embora parte da recomendação se refira à criança, o destaque maior é dado à família, sobretudo quando há a figura do “chefe de família” em regular situação migratória, reforçando a ideia dos movimentos migratórios como fenômeno adulto e masculino, nos quais crianças seriam exceções, devendo rapidamente ser realocadas em contextos familiares, por meio da regularização da guarda ou adoção. Apesar disso e mesmo não tendo efeito vinculante, a recomendação deve ser compreendida como uma afirmação importante da responsabilidade dos Estados para a tomada de medidas especiais para a proteção das crianças refugiadas ou solicitantes de refúgio.¹²⁸

Em que pese a omissão relacionada à criança na Convenção de 1951, ante as próprias recomendações feitas ao final da Conferência, é preciso considerar que a criança também pode ser refugiada ou solicitante de refúgio e da mesma forma se estiver desacompanhada ou separada, de modo que também pode sofrer perseguição em razão de raça, nacionalidade, religião, pertencimento a grupo social específico ou opinião política, existindo a possibilidade, inclusive, de serem perseguidas essencialmente por serem crianças, ou seja, em razão da sua idade.¹²⁹ Martuscelli apresenta em seu estudo hipóteses em que a criança pode apresentar um fundado temor de perseguição, elencando como exemplos a perseguição de

¹²⁶POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 13-43.

¹²⁷ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2011. p. 46.

¹²⁸No original: Although not binding, the declaration contained in Recommendation B provides a compelling affirmation of the responsibility of states to take special measures to protect refugee children (POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 19).

¹²⁹MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de Perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LORES, Rachel de Oliveira (Orgs.). **Migrantes forçados**: conceitos e contextos. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 196-223. p. 207.

crianças em razão de ativismo político, recrutamento forçado, casamento forçado e procedimentos considerados tradicionais, como a mutilação genital feminina.

Em relação ao ativismo político, a autora utiliza como exemplo a trajetória da então adolescente paquistanesa, Malala Yousafzai, perseguida e baleada pelo Talibã em 09 de outubro de 2012, por defender o direito das meninas à educação, bem como continuar estudando, mesmo com a proibição do grupo fundamentalista. Além de Malala, diversas outras meninas sofrem perseguição em razão do direito à educação, como por exemplo, na Nigéria, onde desde o ano de 2014, mais 2 mil meninas teriam sido sequestradas pelo grupo extremista Boko Haram por terem insistido em frequentar a escola.¹³⁰

Há também a situação das crianças soldados, as quais compreendem qualquer menor de 18 anos que desempenhe qualquer atividade em um grupo ou força armada, incluídas como combatentes, mensageiras, espiãs, cozinheiras e servas sexuais. Nesses casos, o próprio ACNUR reconhece que crianças soldados necessitam de proteção internacional e não devem ser automaticamente excluídas pela aplicação do artigo 1F da Convenção de 1951. A autora considera ainda os casos que envolvem casamento forçado de meninas e a mutilação genital feminina, destacando que em todo o mundo, mais de 700 milhões de mulheres se casaram antes de completar 18 anos e mais de um terço delas, cerca de 250 milhões, antes de ter 15 anos. Em relação à mutilação genital feminina, mesmo sendo proibida em muitos países, pelo menos 200 milhões de mulheres e meninas já foram submetidas a esse procedimento, sendo que na maior parte dos casos as meninas são mutiladas aos 5 anos de idade.¹³¹

Por fim, trata dos casos das crianças albinas na região da África Subsaariana, as quais podem ser perseguidas e mortas, tendo em vista a crença popular de que essas crianças possuem poderes mágicos, sendo sacrificadas e tendo as partes do corpo comercializadas como amuletos de sorte. Nessa região crianças também podem ser acusadas de bruxaria, de modo que tendem a sofrer graves violações por serem perseguidas, excluídas, discriminadas e mortas em rituais de sacrifício concebidos como naturais. Ao considerar a dificuldade das crianças para se opor a essas práticas tidas como tradicionais Martuscelli defende que crianças sofrem, portanto, diversas formas de perseguições, inclusive em razão do pertencimento a um grupo social específico, qual seja, o de crianças, havendo que reconhecer a existência desse

¹³⁰MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de Perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LORES, Rachel de Oliveira (Orgs.). **Migrantes forçados**: conceitos e contextos. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 196-223. p. 216.

¹³¹Ibidem., p. 216.

grupo e a necessidade de incluí-lo nos mecanismos de proteção previstos pelo Direito Internacional dos Refugiados.¹³²

Desse modo, a resposta ao primeiro questionamento é que crianças podem ser compreendidas como refugiadas ou solicitantes de refúgio, havendo que reconhecer que, a Convenção de 1951 aplica-se a todos os indivíduos, independentemente da idade, o que significa que crianças podem ser refugiadas ou solicitantes de refúgio por si mesmas, mas, assim como ocorre com os adultos, deverão demonstrar o fundado temor de perseguição sofrido. Isso ocorre mesmo sendo evidentes as inúmeras diferenças no desenvolvimento, maturidade, habilidades de comunicação e compreensão e condições sociopolíticas que envolvem um e outro, o que pode significar grandes desafios para a criança solicitante de refúgio, vez que, via de regra, os procedimentos são conduzidos a partir da experiência de adultos.¹³³

Assim, de maneira preocupante, instituições e agentes oficiais têm fracassado no que se refere à aplicação efetiva e correta da definição de refugiado às crianças, principalmente as que se encontram desacompanhadas ou separadas. Há uma constante dificuldade de reconhecer as causas de perseguição específicas à criança e a sua ligação com a estrutura prevista no Direito Internacional dos Refugiados, de modo que ainda se faz necessário desenvolvimento teórico capaz de refletir nas práticas relacionadas ao assunto.¹³⁴ Nesse contexto, diante da lacuna normativa referente às crianças, deixada pela Convenção de 1951, importante relacionar outros instrumentos normativos que reforçam a perspectiva da criança enquanto refugiada e solicitante de refúgio.

Buscando responder o segundo questionamento, resta apresentar os demais instrumentos de direito internacional que tratam desse grupo, a começar pela Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, grande marco para os direitos da criança e de fundamental importância para as questões que envolvem a criança refugiada e solicitante de refúgio. Antes desse instrumento, as orientações para as questões relacionadas à criança refugiada decorriam, em maior parte, das Conclusões sobre a Proteção Internacional de Refugiados, adotadas pelo Comitê Executivo (ExCom) do ACNUR.¹³⁵

¹³²MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de Perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LORES, Rachel de Oliveira (Orgs.). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 196-223. p. 217.

¹³³FRYDMAN, Lisa; BOOKEY, Blaine. Applying the refugee definition to child-specific forms of persecution. In: BHABHA, Jacqueline; KANICS, Jyothi; HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. **Research Handbook on Child Migration**. Edward Elgar Publishing: Massachusetts, 2018. p. 188.

¹³⁴BHABHA, Jacqueline. Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 09.

¹³⁵ O Comitê Executivo do ACNUR (ExCom) é um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, que entrou em funcionamento em 1º de janeiro de 1959, criado pelo Conselho Econômico e Social

Em 1986 o Comitê Executivo posicionou-se, pela primeira vez, expondo que a situação de crianças refugiadas exigia atenção especial, culminando, em 1987, na criação de um grupo de trabalhos pelo ACNUR, específico sobre a situação de crianças refugiadas em risco. No mesmo ano ocorreu também a publicação da primeira conclusão do ExCom sobre o tema, observando a necessidade especial e vulnerabilidade das crianças em situação de refúgio, enfatizando desde então que todas as ações tomadas em relação as crianças deveriam ser orientadas pelo seu melhor interesse, além do princípio da unidade familiar, afirmando ainda a necessidade de promover e ampliar a cooperação entre o ACNUR e outras organizações relevantes para o desenvolvimento de padrões sociais e legais de atendimento à crianças refugiadas.¹³⁶ A atuação do ExCom também fez com que o ACNUR buscasse o desenvolvimento de ações para aprimorar a proteção internacional da criança e adotasse as primeiras diretrizes com orientações de atendimento, até a publicação da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, que passaria a ser o grande referencial da agência para o assunto.¹³⁷

Embora o delineamento do direito da criança no panorama internacional anteceda a Convenção de 1989, podendo lembrar a existência da Declaração de Genebra de 1924 e a Declaração Universal sobre os Direitos da Criança de 1959,¹³⁸ a Convenção de 1989 é que, de

(ECOSOC), por meio de solicitação da Assembleia Geral. Em seu mandato, o ExCom tem como principais atribuições: assessorar o ACNUR no exercício de suas funções, nos termos do Estatuto da Agência; revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do ACNUR; autorizar o ACNUR a solicitar recursos e aprovar propostas de metas orçamentárias bienais. A principal forma de atuação do órgão ocorre por meio da adoção de “conclusões”, principalmente sobre proteção internacional e também através de “decisões” sobre questões administrativas, financeiras e processuais. O ExCom se reúne uma vez por ano, ao longo de uma semana, em Genebra. A agenda é formada por um tema anual selecionado pelos membros do Comitê, em consulta com o Alto Comissariado e a adoção de decisões e conclusões. Maiores informações sobre o ExCom, vide: UNHCR, **Executive Committee**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/executive-committee.html>. Acesso em: 18 ago. 2019.

¹³⁶ POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 24.

¹³⁷ As conclusões do ExCom encontram-se organizadas na publicação “A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions”, publicado pelo ACNUR em junho de 2014. Em relação a criança, é possível listar as seguintes conclusões: Conclusão n. 47, 1987, crianças refugiadas; conclusão n. 84, 1997, Crianças e adolescentes refugiados; conclusão n. 88, 1999, proteção de famílias refugiadas; conclusão n. 98, 2003, proteção contra abusos e exploração sexual; conclusão n. 103, 2005, prestações na proteção internacional incluídas através de formas complementares de proteção; conclusão n. 107, 2007, crianças em risco; conclusão n. 105, 2006, mulheres e meninas em risco; conclusão n. 106, 2006, identificação, prevenção e redução da apatridia e proteção das pessoas apátridas. (UNHCR, **A thematic compilation of Executive Committee Conclusions**. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Division of International Protection. 7ed, June, 2014).

¹³⁸ A Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança foi criada no ano de 1924, por articulação da antiga Liga das Nações, a ONG Save the Children e ainda alguns Estados e entidades civis, tendo como objetivo garantir a proteção e o reconhecimento do direito à alimentação, educação e cuidados em situações de perigo. A Declaração não fazia menção ao papel das famílias e não elencava responsabilidades dos Estados, sendo que, apenas enumerava direitos, podendo ser compreendida como uma carta de princípios e não de regras com caráter coercitivo. Já a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 foi promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, apresentando 10 artigos, também denominados princípios, estabelecendo diretrizes para a garantia de direitos das crianças, com base na proteção do nascimento, nome, nacionalidade, proteção

fato, se consolida como o grande marco dos direitos da criança. Compreendida como o principal documento internacional relacionado aos direitos da criança, a Convenção é fruto de um longo período de debates entre países de todo o mundo, que culminou no reconhecimento da criança enquanto sujeito de direito, titular das garantias previstas na Convenção.

O estabelecimento de um tratado de caráter global sobre a infância envolveu muitas discussões e divergências, sobretudo em razão do grande número de países envolvidos e das concepções distintas sobre criança e os direitos que lhes seriam correlatos, sendo que o contexto da Guerra Fria também influenciou na prorrogação das discussões.¹³⁹ Veronese e Falcão observam que, nesse contexto de disputa ideológica, um grupo defendia a prevalência de direitos econômicos e sociais e o outro, direitos de natureza civil e política, permitindo identificar duas correntes nas discussões a respeito dos direitos da criança: a liberacionista e protecionista.

A primeira, levantada pelos países do bloco Oeste, considerava que a criança deveria participar de maneira ativa da sociedade, como um sujeito em potencial, criticando a imagem da criança como vítima e fadada aos altos níveis de proteção, defendendo maior reconhecimento dos direitos de liberdade. A segunda, defendida pelos países do Leste, argumentava que as crianças não são sujeitos detentores de direitos idênticos aos dos adultos, criticando o movimento da proteção jurídica universal, tendo em vista as diferenças factuais, biológicas e políticas entre as capacidades de um e outro, não sendo possível colocar as crianças no mesmo patamar de direitos e obrigações que adultos e, mesmo embora o texto da Convenção tenha sido discutido por 10 anos, ainda não era capaz de encerrar as incongruências da infância e suas ambiguidades.¹⁴⁰

Como resultado, o texto final da Convenção reuniu pares como “autonomia e proteção” e “fragilidade e responsabilidade”, como uma proposta ambivalente que busca conciliar direitos de participação (direitos civis e políticos, como registro, nome, nacionalidade...), provisão (direitos econômico, sociais e culturais) e proteção (formas de proteção e prevenção de abuso, violência e riscos de modo geral, no qual se insere provisão

social e família, mencionando pela primeira vez o interesse superior da criança. Ambas podem ser consideradas como integrantes do conjunto de normas Soft Law, vez que produzem efeitos gradativos no Direito Internacional, decorrentes de atores não estatais, como as organizações internacionais. (VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 17).

¹³⁹ ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

¹⁴⁰ VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 19-21.

normativa sobre a criança refugiada).¹⁴¹ Da Convenção de 1989 ainda decorrem 4 princípios fundamentais, sendo eles o interesse superior da criança, a não discriminação, direito à vida e ao desenvolvimento e a voz e participação da criança.

O interesse superior da criança (artigo 3º) se estabelece como a base de toda a Convenção, impondo que as necessidades e singularidades da criança sejam o norte para as ações dos Estados e demais agentes envolvidos no processo de realização dos direitos previstos no documento internacional. No intuito de possibilitar o acesso igualitário de direitos à criança, fora ou dentro de seu país de origem, o princípio da não discriminação (artigo 2º) impõe que as políticas para a garantia de direitos sejam igualitárias, independente de gênero, nacionalidade, raça ou religião. O princípio do direito à vida e ao desenvolvimento (artigo 6º) pressupõe a garantia e manutenção de condições de vida adequada, que permitam a convivência sadia com demais grupos sociais. E, por fim, o princípio da voz e participação da criança (artigo 12), o qual será retomado adiante, que determina a participação da criança nas discussões relacionadas ao seu universo no âmbito administrativo e judicial, doméstico e internacional.¹⁴²

A CDC inaugura uma nova estrutura de direitos para a criança, apresentando uma série de obrigações aos Estados, que segundo Pobjoy, podem ser categorizadas, observando que: a) o tratado reafirma garantias e direitos já descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no PIDESC e PIDCP, mas agora os aplica diretamente à criança; b) ao contrário dos demais instrumentos mencionados, a CDC é o único que reúne, em um mesmo instrumento, direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis; c) a CDC fortalece e reafirma a obrigação dos Estados para com as crianças; d) a CDC não permite a derrogação de nenhuma das suas disposições, mesmo em tempos de guerra; e) os direitos econômicos previstos no documento não restringem pessoas estrangeiras; f) a CDC inclui novos direitos, específicos das crianças, como a participação nos processos de tomada de decisão em questões que lhe dizem respeito, impondo sempre a observância do melhor interesse.¹⁴³

¹⁴¹ VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 22.

¹⁴² Ibidem., p. 24.

¹⁴³ No original: *The obligations enshrined in the CRC can be categorised in the following way. First, the treaty reaffirms many of the core principles contained in the UDHR, the ICCPR and the ICESCR, and applies these principles directly to children. In contrast to the ICCPR and the ICESCR, the CRC is unique in that it covers the full spectrum of civil, political, economic, social and cultural rights in a single instrument. Second, the CRC strengthens the nature of a state's obligations to children, such that in some circumstances children will be eligible for greater protection than adults. Most significantly, the CRC does not permit derogation from any of its provisions at any time, including wartime situations. And in contrast to the ICESCR, the CRC does not allow developing states to limit the extent to which economic rights would be guaranteed to non-nationals. Third, the CRC introduces a number of rights specifically tailored to children. This includes the right for a child to participate in any decision involving them and a requirement that the best interests of the*

Essa estrutura de direitos formada a partir da Convenção de 1989 é de grande relevância, vez que é o tratado relacionado à proteção de Direitos Humanos com o maior número de assinaturas e ratificações existentes (193 países até o ano de 2010), sendo o principal documento internacional a mencionar de maneira expressa a situação da criança refugiada, inclusive desacompanhada ou separada. O projeto inicial da Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC não fazia menção à criança em situação de refúgio, contudo, a intervenção da Dinamarca no ano de 1981 fez com que a temática fosse introduzida no texto, sendo a proteção e assistência à criança refugiada materializada e prevista no artigo 22.¹⁴⁴

O inciso 1 do referido artigo dispõe que os Estados Partes deverão adotar medidas adequadas para assegurar que a criança que tente obter refúgio ou que seja considerada refugiada, recebam a proteção e assistência humanitária adequadas, estando sozinhas ou acompanhadas, a fim de que usufruam dos direitos enunciados na CDC.¹⁴⁵ Pobjoy observa que esse artigo continua sendo a única previsão em tratados internacionais de direitos humanos que aborda expressamente a situação de crianças que buscam o reconhecimento do *status* de refugiada. Com isso, além de importante passo da comunidade internacional, haveria também uma estrutura de direitos adicionais àqueles previstos na Convenção de 1951, especialmente aplicáveis às crianças, que demanda atuação diferenciada e atenta por parte dos Estados.¹⁴⁶

O inciso 2 do artigo 22 dispõe sobre a responsabilidade dos Estados e organizações internacionais para proteger e ajudar a criança refugiada, bem como localizar seus pais ou outros integrantes de sua família, sendo que, na hipótese de não serem encontrados, deverá ser concedida à criança a mesma proteção conferida a qualquer outra criança que esteja privada da Convivência familiar.¹⁴⁷ Há, portanto, menção expressa à situação das crianças

child be a primary consideration in any actions involving children. (POBJOY, Jason. *Situating the Refugee Child in International Law*. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 20-21).

¹⁴⁴ POBJOY, Jason. *Situating the Refugee Child in International Law*. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 21.

¹⁴⁵ Artigo 22. 1. Os Estados Partes devem adotar medidas adequadas para assegurar que a criança que tenta obter a condição de refugiada, ou que seja considerada refugiada, de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, estando sozinha ou acompanhada por seus pais ou por qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequadas para que possa usufruir dos direitos enunciados na presente Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário com os quais os citados Estados estejam comprometidos. (BRASIL. **Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm> Acesso em: 08 ago. 2019.)

¹⁴⁶ Ibidem., p. 21.

¹⁴⁷ Artigo 22. 2. Para tanto, os Estados Partes devem cooperar, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não governamentais que cooperam com as Nações Unidas, para proteger e ajudar a criança refugiada; e para localizar seus pais ou outros membros de sua família, buscando informações necessárias para que seja reintegrada à sua família. Caso não seja possível localizar nenhum dos pais ou dos membros da família, deverá ser concedida à criança a mesma proteção outorgada a qualquer outra criança que esteja permanente

desacompanhadas ou separadas. Verifica-se a aplicação do princípio da não discriminação, vez que se impõe a aplicação da CDC a todas as crianças que se encontram sob a jurisdição de um Estado Parte, seja ela refugiada, solicitante de refúgio ou solicitantes que já tiveram seus pedidos negados, fazendo reconhecer que, toda criança, sendo ela cidadã de um Estado ou não, goza da proteção jurídica internacional.¹⁴⁸

Contudo, apesar de significativa a introdução de uma disposição específica na CDC sobre a criança em situação de refúgio e mesmo reconhecendo a hipótese da criança solicitante que está desacompanhada ou separada o documento não oferece nenhuma orientação robusta quanto à avaliação de fatores ou bases que permitam qualificar ou identificar uma criança como refugiada, principalmente quando ela está sem a presença de um adulto. Pobjoy lembra que, durante a fase de discussão do tratado, chegou-se a cogitar a inserção de uma definição de criança refugiada, no entanto, os representantes dos países entenderam que uma definição dessa ordem demandaria também modificação na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, o que não era desejável pelos participantes naquele momento.¹⁴⁹

Ainda que não trate dos procedimentos para o atendimento ou apresente maiores disposições sobre qualificação da criança em situação de refúgio, deve ser reconhecida a importância da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 para a afirmação dos direitos da criança refugiada ou solicitante de refúgio, vez que diante da ausência de um instrumento de direito internacional que trate exclusivamente da matéria, a CDC passou a ser utilizada como o grande referencial principiológico para a aplicação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 no que se refere às crianças. Assim, as decisões relativas à determinação da condição de refugiada para a criança, acompanhadas, desacompanhadas ou separadas devem ser tomadas levando em consideração os dois tratados mencionados.

Há então pelo menos três motivos fundamentais pelos quais a CDC deve ser considerada como orientadora da Convenção de 1951 quando as demandas envolvem crianças. O primeiro deles é que a CDC se apresenta como uma nova fonte de garantias processuais para a criança, além daquelas previstas na Convenção de 1951. Considerando que esta não dispõe sobre a solicitação de refúgio por crianças, há uma grande tendência de que elas tenham seus interesses postos em segundo plano durante os procedimentos, em

ou temporariamente privada de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme estabelecido na presente Convenção. (BRASIL. **Decreto nº 99.710 de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção Sobre os Direitos da Criança. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm> Acesso em: 08 ago. 2019.)

¹⁴⁸ POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 20.

¹⁴⁹ Ibidem., p. 20.

detrimento dos adultos. Nesse contexto, o princípio da voz e participação da criança enunciado na CDC apresenta-se como uma garantia que deve ser aplicada.¹⁵⁰

O segundo motivo é que a CDC pode servir como base de interpretação para os direitos da criança refugiada enquanto instrumento normativo que integra o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Pobjoy destaca a contribuição de Hathaway ao abordar a aproximação do Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, quando este expõe que o fundado temor de perseguição disposto na Convenção de 1951 deve ser compreendido como uma violação sistêmica de direitos humanos, de modo que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos e seus pactos complementares devem servir como norte de interpretação para a definição presente na Convenção de 1951. Valendo-se desse raciocínio Pobjoy defende que a CDC também pode servir de base interpretativa das disposições da Convenção de 1951, permitindo, inclusive, o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, possibilitando o esclarecimento ou integração de assuntos que não foram abordados na época da elaboração do tratado.¹⁵¹

Por fim, a CDC serviria como uma fonte independente de *status* para a criança, tendo em vista que suas disposições, especialmente aquelas do artigo 6 e 37, reforçam o princípio do *non-refoulement*, do Direito Internacional dos Refugiados, mas antes mesmo de analisar qualquer questão relacionada à solicitação de refúgio e eventual não concessão do *status*, os Estados são obrigados, por força do artigo 3º da CDC a reconhecer o melhor interesse da criança e que este impõe o atendimento adequado e a recepção pelo Estado, sendo que direitos não poderão ser tolhidos com base no *status* de cidadania ou imigração da criança que ainda encontra-se indefinido.¹⁵²

O detalhamento de procedimentos e atendimentos de crianças, de fato, não resta pormenorizado em nenhum dos tratados mencionados anteriormente. Desse modo, coube ao ACNUR, a partir das disposições da Convenção de 1951 e orientado pelos princípios e orientações da CDC estabelecer diretrizes para a proteção internacional e atendimento às crianças refugiadas. Os primeiros direcionamentos ocorreram por meio do Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, publicado pela primeira vez em setembro de 1979, por solicitação dos Estados Membros do Comitê Executivo do ACNUR. Uma segunda edição do documento foi lançada em janeiro de 1992, atualizando as informações sobre a adesão dos países aos instrumentos internacionais

¹⁵⁰ POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 27.

¹⁵¹ Ibidem., p. 28.

¹⁵² Ibidem., p. 29.

relacionados à temática, não tendo sido realizada nenhuma outra alteração desde então, no intuito de manter a integridade dos procedimentos ali descritos.¹⁵³

O Manual apresenta no item “c”, dos casos que originam problemas especiais no estabelecimento dos fatos, sete pontos específicos sobre a situação da criança desacompanhada. Reconhece no item 213 que a Convenção de 1951 não faz menção especial à criança, mas que a mesma definição de refugiado deve ser aplicada a todos, independentemente da idade. O Manual recomenda que, nos casos em que as crianças estiverem acompanhadas por um ou ambos os pais ou ainda outro integrante da família, a situação da criança será determinada de acordo com o princípio da unidade familiar, também relacionado no Manual nos itens 181 e 188. O princípio da unidade familiar deve ser exercido em favor dos membros da família e considera a análise da solicitação de refúgio a partir de um pedido principal, o qual o Manual compreende como aquele realizado pelo chefe de família, de modo que, se este preenche os critérios da definição de refugiado, a condição será estendida aos demais integrantes da família.¹⁵⁴

Nos casos de crianças desacompanhadas, o Manual orienta no item 214 que a determinação da condição de refugiada deve ser feita de acordo com o grau de desenvolvimento mental e maturidade da criança. Para a criança, será geralmente necessário recorrer aos serviços especializados de assistência a fim de elucidar os fatos que envolvem sua solicitação, de modo que, aqueles que não são legalmente independentes deverão se necessário, ficar sob a guarda de um tutor nomeado. Na ausência de um tutor o próprio Estado deverá assegurar que os interesses da criança sejam plenamente atendidos.¹⁵⁵

O Manual considera também que, nos casos de adolescentes desacompanhados as determinações de *status* de refugiado tendem a ser mais fáceis, vez que mais próximas das solicitações feitas por adultos, ainda que isso dependa do grau de maturidade do adolescente e menciona no item 215 que a idade superior de 16 anos pode sinalizar essa maturidade. O item 216 ressalta, no entanto, que a maturidade mental de uma criança ou adolescente deve ser analisada a partir de antecedentes pessoais, familiares e culturais, sendo que, o item 217 também apresenta que, quando constatar-se a ausência do nível desejado de maturidade que permita identificar o fundado temor de perseguição do mesmo modo que um adulto, faz-se necessário conferir maior atenção a certos fatores objetivos, como por exemplo, a criança ou

¹⁵³ UNHCR. **Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection.** Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the status of Refugees. Geneva: UNHCR, 2009. p. 01.

¹⁵⁴ Ibidem., p. 38.

¹⁵⁵ Ibidem., p. 44.

adolescente estar sozinha, mas inserida em um grupo de refugiados, o que pode ser um forte indicativo de que a criança também se encaixa nessa situação.¹⁵⁶

Os itens 218 e 219 se voltam, novamente, para a relação criança e família, pontuando que as circunstâncias nas quais se encontram os pais ou outros membros da família, incluindo a situação no país de origem, devem ser consideradas, orientando que, nos casos em que os pais desejam que a criança permaneça fora do país de origem devido a um fundado temor de perseguição, presume-se que a própria criança também tenha esse temor. Nos casos em que a vontade dos genitores não puder ser consultada ou for contrária aquela apresentada pela criança, orienta-se que o examinador contate especialista a fim de chegar a uma decisão sobre a consistência do fundado temor de perseguição apresentado pela criança, com base em todas as circunstâncias conhecidas, capazes até mesmo de exigir a aplicação liberal do benefício da dúvida.¹⁵⁷

No intuito de complementar as disposições do Manual, o ACNUR publicou em dezembro de 2009 as Diretrizes Sobre Proteção Internacional n. 8, as quais têm por objetivo oferecer orientação legal de interpretação para governos, profissionais do Direito, Poder Judiciário e funcionários do ACNUR, que trabalham com a determinação da condição de refugiado nas solicitações realizadas por crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967.¹⁵⁸ Divididas em quatro partes, sendo a primeira introdutória, a segunda conceitual, a terceira da análise de mérito e a quarta das questões procedimentais e de provas, as Diretrizes constituem esclarecimentos substantivos e processuais para que a determinação da condição de refugiado ocorra de forma sensível à situação da criança que solicita o refúgio, destacando que devem abranger todas as crianças, sejam elas acompanhadas, desacompanhadas ou separadas.

É o que consta na parte introdutória do documento, que resgata os conceitos de criança desacompanhada ou separada já apresentados no Comentário Geral nº 6, do Comitê dos Direitos da Criança, mencionado anteriormente. Desde o início, pretende-se destacar a possibilidade da criança, mesmo que muito pequena, ser reconhecida como a principal solicitante de refúgio, sendo que, nesse contexto, eventuais adultos que a acompanharem a criança terão como função principal assegurar que todos os aspectos da solicitação da criança sejam apresentados. Destaca também que os pais da criança também poderão obter a condição

¹⁵⁶UNHCR.**Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection.**Under the 1951Convention and the 1967 Protocol Relating to the status of Refugees. Geneva: UNHCR, 2009. p. 44.

¹⁵⁷Ibidem.,p. 44.

¹⁵⁸ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 08.** Solicitações de refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2009.

derivativa de refugiado a partir da condição de refugiado de sua filha ou filho, assim como ocorreria com a criança caso um de seus genitores fosse o solicitante principal.¹⁵⁹

As orientações referentes à solicitação de refúgio são tratadas de maneira pormenorizada no tópico “Análise de mérito”, o qual dispõe sobre aspectos do fundado temor de perseguição aplicado à criança, direitos específicos, manifestações e formas de perseguição contra a criança. A partir da experiência da agência junto a diversos países, bem como das orientações prestadas em outras Diretrizes do ACNUR, o documento expõe de modo detalhado que, os danos recorrentes do fundado temor devem ser analisados sob o ponto de vista da criança, como determina o princípio do melhor interesse. Isso implica reconhecer que determinada situação que para o adulto não seria considerada uma perseguição, pode ser para a criança, sendo essencial que o responsável pela análise da solicitação esteja atento aos elementos objetivos e subjetivos que circundam o caso. Sobretudo, porque é possível que em alguns casos, a criança não consiga expressar o medo que se espera ou ainda que apresente sentimento exagerado, sendo essencial a compreensão de seu contexto e realidade anteriores.

As Diretrizes mencionam os direitos específicos aplicáveis às crianças, dispostos na CDC e afirma a importância de reconhecê-los, haja vista a vulnerabilidade e maior sensibilidade aos danos a que estão sujeitas as crianças. Além disso, também existem as formas de perseguição específica contra crianças, reconhecendo que o fato de o solicitante de refúgio ser criança pode ser um fator essencial no dano alegado. Dentre as formas de perseguição específicas contra crianças estão o recrutamento de menores, tráfico de crianças e mutilação genital feminina (MGF), além de outras como violência familiar e doméstica, casamento forçado e na menoridade, trabalho infantil forçado ou perigoso, prostituição forçada e casamento de menores.

Quanto aos agentes de perseguição, o documento informa que, na maior parte das solicitações de refúgio apresentadas por crianças o agente de perseguição não é o Estado.¹⁶⁰ Verificam-se a presença de grupos militarizados, gangues criminosas, integrantes da própria família, líderes comunitários e religiosos. Nesses casos, a determinação do fundado temor de perseguição também analisará se o Estado de origem da criança é incapaz ou não deseja proteger a solicitante. Se houve o amparo pelo Estado, também cabe considerar a política estatal e seus agentes adotaram medidas suficientes para proteger a criança, de modo que a

¹⁵⁹ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 08.** Solicitações de refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2009. p. 6.

¹⁶⁰ Ibidem.,p. 6.

efetividade dessas medidas e de eventuais sistemas legais de proteção existentes também serão considerados para corroborar a solicitação.

O próprio ACNUR reconhece nas Diretrizes que o interesse de crianças desacompanhadas ou separadas pode restar prejudicado durante as solicitações de refúgio, posto que o sistema confere a função de representação dos interesses da criança ao adulto. Nos casos em que as crianças estão sozinhas é possível que não se façam compreender adequadamente pelo agente de imigração, que não sejam suficientemente levadas a sério ou que os funcionários não detenham as competências suficientes para entrevistar e ouvir as crianças.

As Diretrizes também destacam que, para além dos fatores de perseguição específicos, as crianças podem solicitar refúgio com base em uma das cinco categorias de perseguição elencadas pela Convenção de 1951 (raça, nacionalidade, religião, opinião política e pertencimento a grupo social específico).¹⁶¹ Especialmente quanto ao pertencimento a grupo social específico, se reconhece que a criança é claramente incapaz de se desassociar de sua idade para evitar a perseguição, corroborando para a identificação de grupo social o fato de que as crianças compartilham a experiência comum da infância, que foi construída socialmente, sujeita a abusos, abandonos, pobreza e deslocamentos internos.

A própria família do solicitante pode ser um grupo social relevante capaz de fundamentar a solicitação, sendo necessário frisar que a participação da criança em um grupo social não necessariamente deixa se caracterizar ao término da infância, de forma que a experiência passada pode ser uma característica imutável e histórica, capaz de apoiar a identificação de grupos, como “ex-criança soldado” ou “ex-criança traficada”. Alguns dos grupos sociais de maior evidência mencionados pelas diretrizes são as crianças em situação de rua, crianças afetadas pelo HIV/AIDS e crianças que vivem em locais em que são consideradas alvo de recrutamento ou utilização em exércitos.

Quanto à aplicação das cláusulas de exclusão previstas no item F do artigo 1º da Convenção de 1951, o documento dispõe que, assim como ocorre com qualquer exceção às garantias de direitos humanos, deve haver uma interpretação restritiva das cláusulas de exclusão, pois a sua incidência pode acarretar em severos prejuízos ao indivíduo. Especialmente no caso das crianças, devem ser analisadas com muita cautela, sendo que em algumas hipóteses podem não ser aplicadas. Quando são acusadas de terem cometido crimes

¹⁶¹ Vide artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Art. 1º, A, 2. Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele).

enquanto seus próprios direitos eram violados, como nos casos em que atuam em grupos armados, cabe lembrar que elas podem também ser vítimas de crimes contra o Direito Internacional e não apenas perpetradoras. A exclusão disposta no artigo 1F somente pode ser aplicada à criança que atingiu a idade de responsabilidade criminal, estabelecido pelo Direito Internacional e/ou nacional à época do cometimento do ato que gerou a exclusão. Contudo, diante da dificuldade de um consenso sobre uma idade mínima para a responsabilização criminal, faz-se necessário analisar também a maturidade emocional, mental e intelectual de qualquer criança, bem como compreensão minuciosa e individualizada de todas as circunstâncias do caso.

De modo geral, as Diretrizes recomendam aos agentes responsáveis pela análise das solicitações de crianças que: (i) ao determinar a responsabilidade individual por atos sujeitos à exclusão é essencial verificar se a criança possui o estado mental necessário ou se agiu com a intenção e conhecimentos necessários para ser responsabilizada pelo ato; (ii) se for identificada a capacidade mental cabe analisar outros elementos de exclusão da responsabilidade individual, como o fato de a criança ter agido sob pressão, coerção ou legítima defesa própria ou de terceiros, comum nos casos que envolvem crianças soldados e, por fim, (iii) se for reconhecida a responsabilidade individual, cabe determinar se as consequências da exclusão do refúgio são proporcionais à gravidade do ato de exclusão cometido anteriormente.¹⁶²

As Diretrizes também orientam quanto aos procedimentos e provas relacionadas à solicitação de refúgio por crianças, destacando que em razão da pouca idade e vulnerabilidade elas devem desfrutar de salvaguardas processuais e probatórias específicas junto ao seu processo, de modo que os padrões mínimos estabelecidos em medidas gerais não excluem outros mais detalhados presentes em instrumentos normativos ou orientações mais detalhadas. Fato é que as solicitações de refúgio feitas por crianças, acompanhadas ou desacompanhadas, devem ser processadas de maneira prioritária, em razão das necessidades especiais de proteção e assistência. Contudo, nos casos em que a solicitação de estatuto é derivada, diretamente relacionada à solicitação de familiares, de acordo com o documento, não será necessário priorizar a solicitação da criança.

Interessante observar que a orientação geral presente nas Diretrizes é que, antes de iniciar o procedimento, as crianças devem ter tempo suficiente para refletir sobre a solicitação e o relato da sua experiência, bem como estabelecer vínculo ou confiança com o tutor

¹⁶² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 08.** Solicitações de refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2009. p. 29.

designado ou outro profissional, principalmente no caso das crianças desacompanhadas. Não há uma regra que descreva em nome de quem a solicitação de refúgio da criança deve ser feita, principalmente quando é muito jovem ou quando a solicitação tem por base temor dos pais em relação à segurança de seus filhos. Via de regra essa definição está sujeita à legislação dos Estados, havendo a recomendação para que haja flexibilidade em caso de necessidade da alteração da solicitação principal.¹⁶³

Nas solicitações de crianças desacompanhadas ou separadas é necessário realizar de forma rápida a identificação e busca de familiares, no intuito de promover a reunião familiar, devendo a autoridade estar atenta para a hipótese de a convivência familiar significar riscos para a criança, quando a reunião não deverá ser promovida. O item 69 das Diretrizes de nº 8 atenta para a necessidade de nomear um tutor independente, qualificado e gratuito para a criança, assim como um representante legal devidamente treinado que possa prestar apoio à criança durante todo o processo.

O documento também destaca a importância de permitir que a criança, observado o grau de maturidade, participe de maneira efetiva dos procedimentos que envolvem a solicitação de refúgio, vez que o relato da sua experiência é essencial para a identificação de suas necessidades individuais de proteção e, em muitos casos, pode ser a única fonte de informação.

Por isso, a orientação do item 70 do documento supracitado é para que a criança receba todas as informações necessárias em linguagem e forma que possa compreender as opções existentes e as suas consequências, havendo que desenvolver métodos adequados de comunicação para os diferentes estágios do processo. Os agentes responsáveis também devem estar cientes que os relatos das crianças não serão prestados da mesma forma que um adulto, sendo possível apresentarem dificuldade para demonstrar seu temor, seja em razão de traumas, instruções dos pais, baixa escolaridade, medo das autoridades do Estado ou de pessoas em situação de poder, uso de testemunhos prontos preparados por contrabandistas ou ainda medo de represálias.

Por todos esses fatores é que as Diretrizes de nº 8 buscam destacar que o processo de solicitação de refúgio por crianças, especialmente desacompanhadas é diferenciado e pode exigir o envolvimento de inúmeros agentes do Estado, de diversas áreas do conhecimento. Dessa forma, é possível que o ônus da prova, que geralmente é compartilhado entre o solicitante e o agente, necessite ser assumido em maior parte pelo tomador da decisão. Se os

¹⁶³ Observar item 66 das Diretrizes sobre proteção internacional n. 08. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 08.** Solicitações de refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2009. p. 30).

fatos do caso não puderem ser verificados ou a criança apresentar dificuldades de articular sua solicitação, é possível ao tomador de decisão chegar a uma conclusão a partir de todas as circunstâncias conhecidas, aplicando de modo flexível o benefício da dúvida.

Outro fator importante nas solicitações de crianças é a avaliação idade, sendo que as Diretrizes também orientam sobre essa questão. Nos termos do item 75, as avaliações de idade levarão em conta tanto a aparência física quanto a maturidade da pessoa, devendo ser realizadas de maneira segura, de acordo com as peculiaridades do solicitante e com o devido respeito à dignidade humana. Além disso, antes de qualquer procedimento de avaliação deve ser nomeado um tutor para assessorar a criança. Quanto ao teste de DNA, será medida adotada em último caso, quando outros meios de verificação forem insuficientes. De modo geral, somente será realizado se autorizado por lei e com o consentimento daquele que será testado. A pessoa que for submetida ao teste deverá receber explicação clara sobre os motivos do procedimento e no caso das crianças incapazes de consentir, a decisão caberá ao seu tutor, que decidirá a partir do ponto de vista da criança.

Por fim, caso a solicitação da criança não seja atendida, a autoridade estatal ainda deverá resguardar o melhor interesse da criança, havendo que informar a criança interessada pessoalmente, em linguagem adequada e compreensível, bem como na presença de seu tutor, representante legal ou outra pessoa de apoio, em ambiente favorável e não opressor. Também é necessária a orientação sobre os próximos passos que podem ser adotados, com intuito de evitar ou reduzir o estresse ou dano psicológico à criança.

Embora apresentem inúmeras orientações para o atendimento e formas de processamento das solicitações de refúgio feitas por crianças, especialmente as desacompanhadas ou separadas, assim como o Manual de Procedimentos, as Diretrizes de nº 08 não constituem tratado com força vinculante entre os Estados, mas apenas orientações procedimentais que buscam, de algum modo, complementar e esclarecer o que normativas já existentes, como a própria Convenção de 1951 e Convenção Sobre os Direitos da Criança dispõem sobre o assunto.

Dada a relevância das orientações e princípios apresentados/reafirmados no documento, há que se defender a observância pelos países da comunidade internacional, sobretudo aqueles que são partes nos Tratados e Convenções que o documento menciona. Enquanto resultado da atuação de agência de Organização Internacional, as diretrizes devem ser compreendidas como manifestações da *Soft Law*, a fim de integrar o arcabouço normativo internacional para a proteção das crianças refugiadas ou solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas e ser compreendida como compromisso jurídico pelos

Estados.¹⁶⁴ Como bem observa Ramina, em que pese os questionamentos que envolvem a *Soft Law*, quanto à concepção de um direito não vinculante, fato é que tais instrumentos possuem significativa importância para o Direito Internacional contemporâneo, vez que influenciam comportamentos, cria formas de organizar a sociedade e resultam da combinação de necessidades sociais, valores e relações de poder.¹⁶⁵

Ramos observa que a atividade das organizações internacionais se materializa, principalmente, por meio das resoluções, que são as manifestações formais de opinião. Utilizando-se das obras de Castañeda e Vallejo, observa que não é possível definir de forma unívoca o que seriam as resoluções internacionais, pois podem incluir diferentes formas de expressão (ordens, convites, questões técnicas, políticas, atos administrativos, dentre outros). Desse modo, o termo *resolução* poderia ser utilizado como expressão genérica, a fim de englobar todo ato decorrente de um órgão internacional.¹⁶⁶ Nesse contexto, haveria que reconhecer as Diretrizes como documento que decorre de Organização Internacional, com natureza jurídica de *Soft Law*, capaz de servir como fonte de direito internacional e observada pelos países.

Ainda no âmbito das normativas internacionais de caráter global, verifica-se a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, adotada pela Resolução N. 45/158, de 18 de Dezembro de 1990. A Convenção busca resguardar as condições de vida e trabalho de trabalhadores

¹⁶⁴ Sobre as normas de *Soft Law* incumbe dizer que elas emergem no sistema moderno de direito internacional, a partir das transformações da sociedade internacional globalizada, de sua nova estrutura e sujeitos, que se evidenciam, principalmente com a maior influência e articulação dos chamados novos sujeitos de direito internacional. O termo não apresenta uma tradução exata na Língua Portuguesa, pelo que a doutrina prefere recorrer ao anglicismo, sob pena de realizar escolha arbitrária de uma expressão que construiria um conjunto significativo que já carrega a expressão original (NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional**. Um estudo sobre a *Soft Law*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 25.) Casseese considera que tais normas compreendem um corpo de padrões, compromissos e declarações conjuntas, normalmente criadas pelas organizações internacionais. (CASSESE, Antonio. **International Law**. 2 ed. Oxford University Press: United Kingdom, 2005. p. 195.) Shaw, por sua vez, considera que tem esse nome, pois não são leis, mas sua importância no cenário do Direito Internacional é tamanha, que necessitam de uma denominação especial e estudo próprio. (SHAWW, Malcolm. **International Law**. 6 ed. Cambridge University Press: United Kingdom, 2008. p. 117-118) Ainda, Nasser considera *Soft Law* a diplomacia e a produção normativa decorrente desta, os documentos que não são criados pelos Estados, bem como aqueles produzidos pelas organizações internacionais e outros produzidos por entidades não estatais. Pontua ainda que não há um único conceito de *Soft Law*, mas um conceito multifacetado e plural, cuja questão maior é se pertencem ou não ao universo jurídico da normatividade internacional, concluindo que não constituem uma nova fonte autônoma de Direito Internacional, mas parte da transformação do próprio Direito Internacional. (NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional**. Um estudo sobre a *Soft Law*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 94.)

¹⁶⁵ RAMINA, Larissa. O Direito e a ordem internacional no século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. vol.1. Curitiba: Juruá, 2014. p.113.

¹⁶⁶ CASTAÑEDA, Jorge; VALLEJO, Manuel Diez apud RAMOS, Mariana dos Anjos. “**Responsabilidade de proteger dos Estados**” e sua dimensão jurídico-normativa. 2013. 173 fls. Dissertação de mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 31.

migrantes, estendendo a proteção aos integrantes de suas famílias e destaca no seu preâmbulo que, na presente Convenção, os Estados Partes consideram os princípios enunciados em documentos básicos das Nações Unidas, dentre eles a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. O tratado remete à criança em passagens como nos artigos 29 e 30, os quais descrevem que o filho de um trabalhador migrante tem o direito ao nome, ao registro de nascimento e a uma nacionalidade, bem como tem direito ao acesso à educação em condições de igualdade com nacionais de determinado Estado.¹⁶⁷

Como o próprio documento indica não se trata de normativa específica do Direito Internacional dos Refugiados, tampouco diretamente ligada à situação da criança refugiada ou solicitante de refúgio desacompanhada ou separada, contudo, considerando que as normas de direitos humanos devem ser compreendidas como complementares¹⁶⁸ e que, apesar das distinções bastante específicas, o refúgio, enquanto movimento de deslocamento forçado, também se compreende como movimento migratório,¹⁶⁹ importante também o resgate das suas disposições, tendo em vista que reforça os princípios basilares da CDC, podendo auxiliar nas solicitações de refúgio que envolva crianças e trabalho.

Como uma das mais recentes normativas internacionais para a garantia de direitos e proteção de refugiados, cabe discorrer sobre o Pacto Global sobre Refugiados, coordenado pelo ACNUR e aprovado pela Assembleia da ONU em 17 de dezembro de 2018. O Pacto decorre da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016, no qual os 193 países integrantes da ONU concordaram em desenvolver o Marco Internacional de Resposta aos Refugiados (CRRF), incumbindo ao ACNUR a realização de consultas aos governos e a outras partes interessadas para o desenvolvimento do documento.¹⁷⁰

¹⁶⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de Dezembro de 1990. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁶⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016. p. 87-117.

¹⁶⁹ Jubilut e Menicucci consideram que a distinção entre migração e refúgio é importante, vez que permite compreender a natureza e o propósito da proteção conferida ao refugiado e um trabalhador migrante, por exemplo, tendo em vista que o segundo ainda pode contar com a proteção de seu Estado. Contudo, consideram que a proteção internacional deveria partir da ótica das migrações em geral e não apenas do ponto de vista do migrante que busca a proteção, pois na realidade, tanto migrantes forçados quanto migrantes voluntários são migrantes e essa distinção a partir da visão do migrante pode levar a processos de discriminação ou categorização de pessoas, que na verdade, compartilham a mesma qualidade de dignidade como atributo inerente (JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista de Direito GV**. São Paulo, vol. 6, n. 1, jan. – jun, 2010. p. 275-294).

¹⁷⁰ UNHCR. **The Global Compact on Refugees**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>. Acesso em: 05 out. 2019.

O texto final apresentado pelo ACNUR é fruto de consultas realizadas aos países e outras partes interessadas, que se divide em duas partes: a primeira, composta pelo Marco Internacional de Resposta aos Refugiados, como previa a Declaração de Nova York de 2016 e a segunda, por um programa de ação complementar que define ações concretas a serem tomadas pelos Estados e outras partes interessadas a fim de operacionalizar as disposições da primeira parte. O Pacto Global sobre Refugiados tem quatro objetivos principais: diminuir a pressão em países de acolhimento, aumentar a autossuficiência dos refugiados, expandir o acesso a soluções de países terceiros e apoiar condições nos países de origem para retorno com segurança e dignidade.¹⁷¹

Para alcançar tais objetivos o Pacto invoca o compartilhamento de responsabilidades entre os países da comunidade internacional, elegendo como princípios a humanidade e solidariedade internacional, evidenciando sua natureza política e alinhamento aos princípios gerais que governam a Carta das Nações Unidas. Também observa os princípios gerais decorrentes de tratados do Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos, incentivando os países que ainda não aderiram a fazer parte do novo instrumento.¹⁷²

O programa de ação descrito no documento apresenta item sobre arranjos e formas de compartilhamento de ônus e responsabilidades entre os países e outro sobre as áreas que mais precisam de suporte. Nessa segunda parte observa-se disposição para a identificação das pessoas com as chamadas necessidades específicas, grupo no qual se insere as crianças desacompanhadas ou separadas. Nesse aspecto, os Estados deverão cooperar com recursos e conhecimentos especializados para auxiliar os países de destino a estabelecer mecanismos de identificação, triagem e encaminhamentos a serviços adequados, como nos casos que envolvem crianças.¹⁷³

Ao tratar mais especificamente dos grupos com necessidades específicas o Pacto menciona a situação de crianças, adolescentes e jovens. O Pacto reconhece no item 77 que crianças representam mais da metade dos refugiados existentes no mundo, dispondo que, em apoio aos países anfitriões, os Estados e as partes interessadas contribuirão com recursos e conhecimentos para o desenvolvimento de políticas e programas que considerem as vulnerabilidades e necessidades específicas de meninas, meninos, crianças com deficiência, adolescentes, crianças desacompanhadas ou separadas, sobreviventes de violência sexual ou

¹⁷¹UNHCR.**The Global Compact on Refugees**.Final draft. 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁷²Ibidem.

¹⁷³Ibidem.

de gênero, exploração e abuso sexual ou qualquer outro tipo de dano ou prática que as tenham expostas a riscos.¹⁷⁴

O apoio dos Estados também compreende o emprego de experiência para apoiar programas de integração local de crianças e adolescentes, que promovam atendimentos relacionados à saúde mental e necessidades psicossociais, além de investimentos em sistemas nacionais de proteção, assistência e serviços para crianças em situação de risco. Além disso, também devem cooperar para a capacitação de autoridades a fim de que estabeleçam diretrizes para o melhor interesse, bem como avaliação e informe de decisões relacionadas às crianças e procedimentos, como reunião familiar. Nesse contexto, o ACNUR assume o dever de trabalhar junto aos países para melhorar o acesso de crianças a programas de reassentamento e admissão.¹⁷⁵

O item 78 do Pacto dispõe sobre a atuação dos Estados para a integração de adolescentes e jovens refugiados nas novas comunidades. As habilidades e capacidades devem ser utilizadas em atividades que lhes permitam participar da comunidade anfitriã, bem como promover seu bem estar físico e emocional.¹⁷⁶ De modo geral, embora com propósito e objetivos bastante relevantes, o texto do Pacto não apresenta disposições detalhadas sobre a situação de crianças desacompanhadas ou separadas, mas somente reforça os deveres dos Estados para com o fortalecimento de ações direcionadas às crianças.¹⁷⁷

Vale destacar que, apesar de ser o documento internacional mais recente relacionada à temática e de mencionar de maneira incisiva sobre o dever de cooperação entre os Estados para o desenvolvimento de políticas que priorizem o atendimento às crianças refugiadas ou solicitantes de refúgio, a própria introdução do documento esclarece que o Pacto Global sobre os Refugiados não possui natureza vinculante para os países. Explica que, ainda assim, o documento é fruto da vontade política e ambição da comunidade internacional para auxiliar

¹⁷⁴ UNHCR. **The Global Compact on Refugees**. Final draft. 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Importante mencionar que junto ao Pacto Global sobre os Refugiados foi aprovado pela Assembleia Geral o Pacto Global para as migrações seguras e ordenadas, também em cumprimento à Declaração de Nova York de 2016. Pensado em contexto semelhante ao primeiro, este segundo Pacto se dedica à temática das migrações em sentido amplo e tem por objetivo, dentre inúmeros outros, fortalecer a cooperação internacional e parcerias globais para garantir uma migração segura, ordenada e regular. Esse documento também apresenta algumas disposições sobre a situação da criança refugiada, mencionando, inclusive a criança desacompanhada ou separada. O Pacto elege como um de seus princípios estar atento/sensível às necessidades das crianças em contextos de migração, inclusive as desacompanhadas ou separadas. Para estas, prevê como orientações o estabelecimento de políticas específicas de atendimento, identificação e reunificação familiar, quando se fizer adequado e necessário. Maiores informações, consultar o documento disponível em: UNITED NATIONS. General Assembly. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Adopted by the General Assembly on 19 December 2018. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em: 05 out. 2019.

refugiados e os países anfitriões a partir da solidariedade e cooperação internacional, devendoser operacionalizado através de contribuições voluntárias dos países, sendo estas definidas pelos próprios Estados, a partir de suas realidades, capacidades e níveis nacionais de desenvolvimento.¹⁷⁸

Nesse contexto, o Pacto se apresenta como um instrumento *sui generis*, que existe a partir da articulação e participação de Estados, mas que não possui força vinculante sobre eles, portanto, não será possível exigir o seu cumprimento. Caberia então defender sua natureza jurídica como instrumento de *Soft Law*, como ocorre com as resoluções e outros atos provenientes das organizações internacionais, que não se revestem na forma de tratado, mas possuem conteúdo material de grande relevância, impondo-se como fontes do Direito Internacional.

No âmbito dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, cabe destacar o sistema interamericano, criado a partir da aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem em maio de 1948,¹⁷⁹ o qual conta com alguns mecanismos que podem contribuir para a situação jurídica da criança refugiada ou solicitante de refúgio desacompanhada ou separada. Iniciando por um dos marcos do sistema, verifica-se que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 não menciona a criança em situação de refúgio, mas enuncia no artigo 7º que toda criança tem direito à proteção, cuidados e auxílios especiais.¹⁸⁰ Razoável observar que é a Declaração é anterior à Convenção de 1951, de modo que ainda não havia um consenso da comunidade internacional sobre mecanismos de proteção da temática refúgio.

¹⁷⁸ UNHCR. **The Global Compact on Refugees**. Final draft. 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁷⁹ Como explica Ramos, a Carta da OEA proclama, de maneira genérica, o dever de respeito aos direitos humanos por parte de todo Estado-membro da organização, enquanto a Declaração Americana enumera os direitos fundamentais que deveriam ser observados e garantidos pelos Estados. Após a edição desses dois documentos iniciou-se o desenvolvimento da proteção interamericana de direitos humanos, tendo sido o primeiro passo a criação de um órgão especializado na proteção e promoção dos direitos humanos no âmbito da OEA. Inicialmente enquanto órgão provisório, a Comissão passou na sequência a ser órgão permanente e principal da OEA, tendo os Estados a obrigação de responder seus questionamentos e cumprir em boa-fé as suas recomendações. A OEA possui atualmente dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, voltados à proteção de Direitos Humanos, sendo que incumbe à Comissão a tarefa principal de responsabilização dos Estados por descumprimento dos direitos civis e políticos expressos na Carta, enquanto que ao Conselho cabe zelar pela observância dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais. Outro marco no desenvolvimento do sistema foi a aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), em 1969, em vigor desde 1978. Além de aprimorar a estrutura da Comissão Interamericana de Direitos Humanos com novas atribuições, também cria a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que passa a ser o segundo órgão de supervisão do sistema interamericano de direitos humanos. (RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 311-314).

¹⁸⁰ OEA. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)**. Resolução XXX, ata final, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: 05 out. 2019.

Quanto à Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San Jose da Costa Rica), verifica-se referência à criança somente no artigo 19 que dispõe que, toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, seja por parte da família, da sociedade e do Estado, também não registrando nenhuma disposição sobre a criança refugiada, solicitante de refúgio desacompanhada ou separada.¹⁸¹

Ainda no âmbito desse sistema há a Declaração de Cartagena de 1984, instrumento regional de proteção não vinculante, adotado durante o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Embora de grande relevância para o Direito Internacional dos Refugiados no âmbito das Américas, vez que o instrumento expande o conceito de refugiado apresentado na Convenção de 1951,¹⁸² a Declaração não apresenta nenhuma disposição relacionada à criança refugiada.

A Declaração e Plano de Ação do México, de 2004, assim como a Declaração e Plano de Ação do Brasil, de 2014 constituem documentos complementares, fruto da celebração de aniversário da Declaração de Cartagena, propostos pelos países latino-americanos para reforçar, rever e atualizar aspectos da Declaração de 1984. Nesses planos, são registradas algumas menções à criança. O Plano do México somente menciona que, os países deverão considerar que a perseguição pode estar relacionada à questão de gênero ou idade do solicitante, como ocorre com as crianças, bem como que, na elaboração dos planos estratégicos regionais de proteção, o perfil da criança também deverá ser considerado.¹⁸³

Já o Plano do Brasil, além de mencionar a importância do atendimento específico para a criança, introduz a temática das crianças desacompanhadas ou separadas, que desde 2014, despontava como grande desafio aos Estados. Destaca então a importância da responsabilidade compartilhada entre os Estados de origem, trânsito e de destino para oferecer resposta diferenciada, de acordo com o grau de vulnerabilidade, no intuito de garantir o devido processo e o respeito aos direitos, sobretudo para aqueles que estão sozinhos.

¹⁸¹ OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2019

¹⁸² A Declaração de Cartagena acolheu a definição de refugiado da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967, como também aumentou, significativamente tal entendimento na América Latina, com objetivo de abarcar também pessoas que se deslocam para fugir de qualquer situação que seja considerada como violação grave de direitos humanos. Além da ampliação do conceito de refugiado, a Declaração também estabeleceu regras para evitar a xenofobia, racismo e discriminação de refugiados, ressaltando que devem ser fortalecidos os programas de proteção e assistência aos refugiados, tornando precípua a participação do ACNUR e ainda a capacitação de profissionais pelos Estados para a promoção dos programas estipulados. (LIMA, Fernanda da Silva. SANTOS, Priscilla Camargo. O direito internacional dos refugiados: desafios contemporâneos e perspectivas. In: PENTINAT, Susana Borrás. ANNONI, Danielle. **Retos Internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2015. p. 69-94).

¹⁸³ ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 05 out. 2019.

Reconhece como irregular a privação de liberdade de crianças migrantes em situação migratória *irregular* e propõe o desenvolvimento de procedimentos de solicitação prioritários, com a participação de um representante legal ou tutor para crianças desacompanhadas ou separadas, sem prejudicar a participação da própria criança no procedimento.¹⁸⁴

Por fim, necessário abordar a Opinião Consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que tratou especificamente da matéria. Valendo-se da estrutura do sistema interamericano de Direitos Humanos, que prevê a atuação consultiva da Corte,¹⁸⁵ em 07 de julho de 2011 Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, apresentaram solicitação, que resultou no Parecer Consultivo OC-21, em 19 de agosto de 2014, sobre direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional.¹⁸⁶

Afirmado um “déficit da legislação e das políticas públicas” relacionadas à criança, os países requereram determinação do Tribunal a respeito das obrigações dos Estados com relação às medidas passíveis de serem adotadas para crianças e adolescentes em condição migratória, formulando nove perguntas específicas, relacionadas aos direitos materiais e processuais aplicáveis, situação de crianças desacompanhadas ou separadas e as medidas, condutas e práticas a serem adotadas pelos Estados para conferir garantia de direitos às crianças e adolescentes.¹⁸⁷

A Corte buscou discorrer na opinião consultiva sobre direitos e garantias das crianças nas diferentes etapas do processo migratório, tendo por base fontes de Direito Internacional adicionais relacionadas à criança e das quais os Estados Americanos façam parte, bem como tratados, jurisprudência, decisões, além de resoluções, pronunciamentos e declarações sobre o

¹⁸⁴ ACNUR. **Declaração do Brasil**. Um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e Caribe. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁸⁵ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe no artigo 64 que os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) poderão realizar pedidos de pareceres consultivos à Corte Interamericana de Justiça, sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e instrumentos internacionais, no intuito de obter esclarecimentos e orientações sobre matérias relacionadas à proteção de direitos humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁸⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo OC-21/2014 de 19 de agosto de 2014 solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai**. Direitos e garantias de crianças no contexto de migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em: 05 out. 2019.

¹⁸⁷ A Corte promoveu audiência pública nos dias 09 e 10 de outubro de 2013, na cidade do México, convidando os Estados Membros da OEA, o Secretário Geral, o Presidente do Conselho permanente, a Comissão Interamericana, o Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente e todos os membros de diversas organizações da sociedade civil, bem como instituições acadêmicas e pesquisadores. Foram recebidos escritos complementares de pesquisadores e instituições como ACNUR e Organização Internacional para as Migrações, além dos próprios países, as quais podem ser consultadas no site da própria Corte. (Nota da autora)

tema adotados no âmbito internacional.¹⁸⁸ A opinião consultiva então identifica um “piso mínimo de parâmetros acordados” sobre a infância, tendo por base a CDC, a Carta da OEA e da Convenção Americana de Direitos Humanos. Considera que, tanto a CDC quanto a Convenção Americana estabelecem uma discriminação positiva a favor da criança, uma distinção que se funda no princípio da igualdade e que enseja a adoção do princípio da proteção integral como diretriz.¹⁸⁹

São diretrizes expostas na opinião consultiva o princípio da proteção integral e do tratamento diferenciado à criança (parágrafos 66 a 71), bem como o princípio da jurisdição, que determina o respeito aos direitos previstos na Convenção Americana, impondo aos Estados adotar medidas efetivas para a realização dos direitos humanos de crianças e ainda promover ações de controle de suas fronteiras, não no sentido de obstar a entrada de crianças, mas justamente de prevenir, identificar e perseguir qualquer tipo de tráfico de pessoas, em especial neste caso o de crianças desacompanhadas ou separadas (parágrafo 92).

A opinião ainda reafirma a aplicação dos princípios orientadores da CDC sobre a infância, destacando de maneira precípua do princípio do interesse superior da criança; o princípio da não discriminação; o princípio do respeito ao direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, além do princípio do respeito e opinião à participação da criança (parágrafo 69).

Quanto ao procedimento para identificar necessidades de proteção internacional de crianças migrantes, a Corte discorre sobre as condições e situações para a solicitação de asilo,

¹⁸⁸ A Opinião consultiva 21/2014 possui extensa e detalhada estrutura textual para apresentar as considerações da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre os direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Está organizada em dezesseis capítulos, incluindo os 5 tópicos introdutórios, correspondentes a apresentação da consulta, procedimento perante a Corte, competência, considerações gerais e os critérios de interpretação. Na sequência, dispõe sobre: (VI) obrigações gerais e princípios reitores; (VII) procedimentos para identificar necessidades de proteção internacional de crianças migrantes e, se for o caso, adotar medidas de proteção especial; (VIII) garantias do devido processo aplicáveis em processos migratórios que envolvem crianças; (IX) princípio de não privação de liberdade de crianças por sua situação migratória irregular; (X) características das medidas prioritárias de proteção integral dos direitos de crianças migrantes e garantias para sua aplicação; (XI) condições básicas dos espaços de alojamento de crianças migrantes e as obrigações estatais correspondentes à custódia por razões migratórias; (XII) garantias do devido processo diante de medidas de impliquem em restrições ou privações à liberdade pessoal de crianças por razões migratórias; (XIII) princípio de não devolução (non-refoulement); (XIV) procedimentos para garantir o direitos das crianças de buscar e receber asilo; (XV) direito à vida familiar das crianças no marco de procedimentos de expulsão ou deportação de seus progenitores por motivos migratórios e (XVI) o parecer. Nesta parte, o trabalho buscará apresentar somente as orientações gerais da Opinião Consultiva, voltando-se para as questões relacionadas às garantias processuais e procedimentos, sobretudo aqueles relacionados à criança desacompanhada ou separada. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2019.)

¹⁸⁹ RIBEIRO, Campos; FERREIRA, Luisa Teresa Hedler. Crianças migrantes desacompanhadas nas Américas: a base jurídica da Corte Interamericana e o estudo de caso Brasil e dos EUA. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. Brasília: IBCD; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 106-123.

sobre a necessidade de conferir uma interpretação sistêmica para a definição de refugiado, bem como a importância de reconhecer que os elementos da definição de refugiado foram tradicionalmente interpretados a partir das experiências de pessoas adultas ou maiores de 18 anos, sendo que, atualmente, crianças, acompanhadas ou não, também devem ser reconhecidas como sujeitos capazes de solicitar e receber asilo, como se depreende dos parágrafos 78 a 80.

O direito de buscar e receber asilo comporta deveres específicos por parte do Estado receptor, os quais incluem: (i) permitir que a criança possa peticionar o asilo ou o *status* de refugiado, de modo que não podem ser rechaçadas na fronteira sem uma análise adequada ou individualizada de suas solicitações, por meio de procedimento de adequado; (ii) não devolver a criança a um país no qual pode ser posta em risco sua vida, liberdade, segurança ou integridade, ou até mesmo a um terceiro país, onde possa ser desenvolvida ao Estado onde sofre o risco; (iii) conferir a proteção internacional quando a criança se enquadre nos critérios para isso e beneficiar com esse reconhecimento outros membros de sua família em atenção ao princípio da unidade familiar. Nesses termos, cabe aos Estados desenvolver procedimentos que permitam identificar e diferenciar crianças que migram em busca de melhores oportunidades, daquelas que necessitam de alguma forma de proteção internacional, como a conferida pelo Direito Internacional dos Refugiados, sendo esta uma obrigação positiva dos Estados e não instituí-la constituirá falta de devida diligência (parágrafo 81 a 82).

A recomendação da Corte é que os Estados não devem impedir o ingresso da criança em território nacional, mesmo que estejam sozinhas, bem como não devem exigir documentação que não podem ter, devendo encaminhá-las imediatamente para pessoal capacitado para realização da avaliação inicial. A Corte considera que o procedimento de avaliação inicial deve contar com mecanismos efetivos, a fim de identificar a história da criança atendida, no intuito de tomar as medidas de proteção mais adequadas ao seu caso e ser realizado em ambiente amigável, seguro, que considere idade, gênero e privacidade do entrevistado (parágrafo 83 a 85).

Além de contemplar garantias processuais, o procedimento de avaliação inicial deve ter objetivos prioritários básicos, sendo eles: (i) tratamento conforme condição da criança, sendo que, em caso de dúvidas sobre sua idade, avaliação e determinação desta; (ii) determinar se trata-se de criança desacompanhada ou separada; (iii) determinação da nacionalidade ou condição de apátrida; (iv) obter informações de sobre os motivos da saída da criança do país de origem, da separação familiar (se for o caso), de suas vulnerabilidades e qualquer outro elemento que evidencie ou negue a necessidade de proteção internacional e,

por fim (v) adoção de medidas de proteção integral, se assim se fizer necessário e de acordo com o interesse da criança (parágrafo 86 e 87).

Especialmente quanto à determinação da situação de desacompanhada ou separada, a Corte recomenda que os Estados se atentem para a vulnerabilidade de tais indivíduos, que os torna mais suscetíveis a situação de risco, como o tráfico internacional de pessoas. Nesse sentido, destaca a obrigação geral que os Estados têm de controlar suas fronteiras a fim de prevenir, detectar e perseguir qualquer tipo de tráfico de pessoas, com especial atenção para a situação de crianças, recomendando a capacitação dos agentes que trabalham em áreas de fronteira para prestar assessoramento eficaz e assistência integral à criança. No entanto, também alerta que nem todas as crianças que se deslocam de forma independente devem ser compreendidas como vítimas do tráfico de pessoas, recomendando a mais estrita diligência por parte dos agentes fronteiriços para identificar os casos conforme suas peculiaridades e diferenças (parágrafo 95).

Sobre as medidas de proteção integral a serem adotadas no caso das crianças desacompanhadas ou separadas, há principalmente recomendação no sentido de buscar a localização dos membros de suas famílias, de modo a, se for do interesse da criança, realizar a unificação ou reagrupação mais célere possível. De modo geral, a Corte considera de fundamental importância que os Estados definam de forma clara e dentro de seu desenho institucional a designação de funções no âmbito das competências que incumbem a cada órgão estatal e que adotem medidas pertinentes para conseguir coordenação interinstitucional eficaz na determinação das medidas de proteção especial, além de fornecer às entidades designadas recursos orçamentários adequados e oferecer capacitação especializada a seus funcionários (parágrafo 96 a 98).

Quanto às garantias processuais e procedimentos, a Corte aborda num primeiro momento as garantias do devido processo aplicáveis em procedimentos migratórios que envolvem crianças. O direito ao devido processo se refere ao conjunto de requisitos que devem ser observados nas instâncias processuais para a defesa das pessoas e de seus direitos diante de qualquer ato do Estado, estando intimamente relacionada à realização da justiça. Quando analisadas no contexto de crianças, seu exercício pressupõe a adoção de certas medidas específicas para assegurar o acesso à justiça em condições de igualdade, garantir um efetivo devido processo legal além de assegurar que o interesse superior seja assegurado em todas as decisões administrativas ou judiciais adotadas (parágrafo 115).

Dentre as inúmeras especificidades e garantias relacionadas à criança, a Corte enumera como direitos a serem resguardados para a garantia do devido processo: o direito de ser notificado da existência de um procedimento e da decisão que se adote referente a ele; o

direito que o procedimento seja conduzido por um funcionário ou juiz especializado; o direito da criança ser ouvida e participar das diferentes etapas processuais; o direito de ser assistida gratuitamente por um tradutor ou intérprete; direito a acesso efetivo à comunicação e assistência consular; direito de ser assistida por um representante legal e comunicar-se livremente com ele; direito de ter designado um tutor no caso da criança desacompanhada ou separada; direito a que a decisão avalie seu interesse superior e seja devidamente fundamentada; direito a recorrer da decisão e direito a um prazo razoável de duração do processo (parágrafo 116).

No que se refere à criança desacompanhada ou separada, vale destacar que a Corte considera a rápida indicação de tutor direito de especial relevância, indicando que processos administrativos ou judiciais que envolvam crianças desacompanhadas ou separadas não poderão ser iniciados antes da nomeação do tutor. O Estado deverá designar o tutor para acompanhar a criança e mantê-la sob sua tutela até que cheguem à maioridade, até que abandonem o território ou jurisdição do país ou até que desapareça a causa pela qual foi designado o tutor. Para tanto, o tutor deverá conhecer suficientemente os interesses da criança, haja vista que atuará como o vínculo entre a criança e os organismos pertinentes para que sejam atendidas as necessidades jurídicas, sociais, educativas, sanitárias, psicológicas e materiais (parágrafo 135).

Ainda, o Estado não poderá designar como tutor organismos ou indivíduos cujos interesses possam conflitar com os da criança, sendo também necessário que os Estados criem mecanismos que permitam avaliar a tutoria e assegurar que o interesse da criança seja efetivamente cumprido e representado durante todo o procedimento e de forma especial, que os maus tratos sejam prevenidos (parágrafo 136).

Adiante, a opinião consultiva trata do princípio da não devolução e do procedimento para a garantia do direito das crianças de buscar e receber asilo. A Corte utiliza-se de todas as normativas que compõem o Direito Internacional dos Refugiados e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos para descrever as garantias processuais aplicáveis, expondo que, além das garantias gerais, também devem ser assistidas por direitos específicos que permitam o desenvolvimento do procedimento de forma apropriada e segura para a criança. Os dispositivos gerais devem ser interpretados em conjunto com os princípios reitores enunciados pela CDC, especialmente as disposições do artigo 22 (parágrafo 243 e seguintes).

Estando claramente identificada, a criança deverá ser apresentada à autoridade competente para a realização de entrevista pessoal, na qual irá expor seu caso e suas razões para a solicitação, destacando o direito da criança de ser ouvida, expressar suas opiniões e participar de maneira significativa no procedimento para a determinação da sua condição de

refugiada, estando ela acompanhada, desacompanhada ou separada. Quando a criança não puder conceder a entrevista, caberá à autoridade utilizar métodos de comunicação não verbais que resultem mais promissores para dar cumprimento ao princípio da participação. Além disso, a Corte considera que o interesse da criança está sendo atendido quando os Estados adotam a prática de conceder atenção prioritária para a entrevista de crianças desacompanhadas, depois às separadas, seguidas daquelas acompanhadas de um único progenitor e, finalmente, àquelas que se encontram junto de suas famílias (parágrafo 252 e 253).

As orientações para a condução da entrevista pessoal se assemelham àquelas prestadas para o atendimento da criança migrante, reiterando a necessidade de condução do procedimento de maneira adequada à idade, esclarecendo quanto à confidencialidade das informações prestadas e servindo para identificar demandas imediatas da criança, como roupa, comida, higiene e outros direitos básicos. Os Estados devem conduzir os procedimentos administrativos e judiciais que envolvam crianças solicitantes de asilo ou refúgio de maneira célere, no intuito de evitar ao máximo a perpetuação de danos à criança (parágrafo 258).

De modo geral, a Opinião Consultiva firma em seu parecer que os Estados têm o dever de identificar crianças não nacionais que se encontram na sua jurisdição, devendo conduzir todos os procedimentos relacionados a elas sempre observando os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, atentando-se de modo especial àqueles descritos na CDC.

A partir disso, enfim respondendo ao segundo questionamento realizado no início deste tópico, verifica-se que diversos outros documentos de direito internacional, sejam a princípio vinculantes – diretamente decorrentes de tratados – ou que adquirem força vinculante por integrarem o rol das novas fontes do Direito Internacional, corroboram a percepção da criança enquanto refugiada ou solicitante de refúgio, reconhecendo, inclusive, a situação de desacompanhadas ou separadas.

É possível perceber que todos esses documentos, seja de âmbito global ou regional, adotam como premissa os princípios elencados na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, enaltecendo, sobretudo o princípio do interesse superior da criança. As principais questões procedimentais para o atendimento de crianças nessa situação também se encontram descritas nos documentos mencionados, restando compreender quais os desafios que circundam a realização de tais preceitos e a garantia efetiva do melhor interesse, diante de um quadro normativo suficientemente organizado.

2.4 A AMBIVALÊNCIA QUE CIRCUNDA O DISCURSO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADOS DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS: COMO PERMANECER SUJEITO SOZINHO?

Como explorado nos itens anteriores, a atual estrutura normativa internacional de direitos para a criança refugiada ou solicitante de refúgio pode parecer, num primeiro momento, robusta e suficientemente elaborada, a ponto de suprir as demandas que envolvem o deslocamento de pessoas, adultas e crianças, no mundo contemporâneo. Contudo, aspectos dessa estrutura e procedimentos previstos demonstram que as normas existentes não compreendem de modo suficiente principalmente as circunstâncias relacionadas ao contexto de crianças desacompanhadas ou separadas, sendo que, aliadas a fatores políticos diversos no âmbito de atuação dos Estados, podem estabelecer barreiras significativas na promoção dos direitos tutelados.

Ao analisar a estrutura normativa internacional relacionada à migração infantil e à criança migrante independente, na qual se inserem as previsões sobre a criança refugiada ou solicitante de refúgio desacompanhada ou separada, Bhabha identifica a existência de três abordagens específicas conferidas pelas normativas à temática: a primeira punitiva e criminalizante; a segunda regulatória e a terceira protetiva.

Em relação à abordagem punitiva e criminalizante a autora aponta ser a mais antiga, aparecendo intimamente ligada às normas que tratam do tráfico internacional de pessoas. Amparando-se nos tratados e convenções que criminalizam o tráfico de pessoas, algumas normas relacionadas à migração infantil também acabam por conferir essa abordagem ao tema, concebendo a criança sempre como vítima. Sob esta ótica, ao contrário do que ocorre com os adultos, crianças não podem consentir com a migração facilitada por intermediários, pois a mediação pressupõe a intenção de explorar, logo constitui tráfico. É possível que essa abordagem resulte em diversas mobilizações para a proteção de direitos humanos de crianças, o que será positivo, como a concessão de vistos especiais para crianças vítimas de tráfico, promovida pelo governo dos Estados Unidos. No entanto, Bhabha também considera que a classificação automática de crianças independentes como vítimas de tráfico pode colocar os interesses da própria criança em risco, obstando sua entrada no novo país e culminando no retorno imediato ao país de origem.¹⁹⁰

A segunda tendência, denominada regulatória, se manifesta principalmente nos documentos internacionais de nível regional e na legislação interna dos países, quando ocorre o estabelecimento e imposição de parâmetros para a regularização da condição migratória.

¹⁹⁰ BHABHA, Jacqueline. *Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework*. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 01.

Verifica-se que esses parâmetros se impõem aos adultos e também às crianças, no entanto, são postas a elas como se sempre estivessem inseridas em um núcleo familiar e como dependentes destes. Utilizando o exemplo da legislação estadunidense, Bhabha observa que é como se as crianças somente existissem na presença de um dos genitores, de modo que nas solicitações de reunião familiar a prova da filiação terá como enfoque a dependência da criança para com o adulto e não o contrário. Ainda menciona o Conselho da União Europeia sobre Diretrizes para Reunião familiar, o qual admite a entrada de crianças menores de 12 anos sem qualificações adicionais, mas que passa a exigí-las depois dessa idade, como fazem com adultos, o que obsta a cumprimento dos requisitos e faz com que crianças permaneçam como “migrantes irregulares”.¹⁹¹

A terceira abordagem, dita protetiva, é a mais recente e bastante alinhada ao discurso de proteção aos direitos humanos, estando inserida em normativas que tratam de temáticas específicas, como refugiados, trabalhadores e famílias, além daquelas voltadas para a própria criança, como a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. Ainda aponta que, nos últimos anos registrou-se um crescente reconhecimento do fenômeno da migração infantil, o que resultou em avanços normativos por meio de tratados e instrumentos de *Soft Law*, destacando o exemplo das diversas diretrizes que se utilizam da experiência dos países para expedir recomendações e orientações específicas sobre a criança. O foco dessa abordagem, em geral, tem sido a vulnerabilidade da criança, que impõe sempre a atuação com base no princípio do melhor interesse, elencado na CDC.¹⁹²

Da análise realizada pela autora é possível extrair que, de modo geral, a criança independente é compreendida como vítima nos contextos de migração, razão pela qual os Estados-Partes de tratados, convenções ou outros instrumentos que envolvam crianças devem estar atentos às suas vulnerabilidades, como determina o princípio do superior interesse. Nesse contexto, Bhabha observa que o enfoque na abordagem protetiva faz com que o princípio do superior interesse da criança esteja sempre em evidência, ocupando o centro das discussões relacionadas à temática, em detrimento de outros princípios também previstos na Convenção.

Essa abordagem soa preocupante vez que a vulnerabilidade e necessidade de proteção passam a ser o fundamento absoluto das ações estatais, sem atentar-se, de fato, com o que constitui interesse da criança, funcionando como mero procedimento do Estado, mesmo que implique, por exemplo, na repatriação forçada da criança para livrá-la de suposta

¹⁹¹ BHABHA, Jacqueline. Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 01.

¹⁹² Idem.

condição de vítima de tráfico. Bhabha então destaca a importância do princípio da voz ou participação da criança, disposto no artigo 12 da CDC, defendendo a necessidade de compreendê-lo com a mesma relevância que o princípio do superior interesse. Considera que, quando esse princípio é levado em conta surge outra perspectiva para analisar os procedimentos envolvendo crianças independentes em situação migratória, vez que passam a ser consideradas como os próprios agentes da migração, tomadoras de decisão e atores sociais reclamando seus próprios direitos.¹⁹³

A desconsideração do princípio da voz e participação das crianças deixa de lado a capacidade de ação e participação infantil nos espaços públicos de formulação de políticas, de modo que a grande maioria das normativas internacionais atualmente existente confere enfoque principalmente ao aspecto protetivo. A partir disso, Bhabha observa que a estrutura normativa internacional relacionada à criança migrante está incompleta, pois não abarca a maior parte das circunstâncias que envolvem a criança migrante independente, dentre elas a solicitante de refúgio desacompanhada ou separada.¹⁹⁴

O artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança propõe justamente que os Estados assegurem às crianças capazes de expressar seu ponto de vista o direito de manifestar suas opiniões de forma livre, sobre todos os assuntos que lhes sejam relacionados, sendo que estas deverão ser consideradas em função da sua idade e maturidade. Pobjoy observa que o inciso 2 do referido artigo tem consequências particulares no contexto da determinação do *status* de refugiado da criança desacompanhada ou separada, pois trata-se de procedimento diretamente relacionado aos seus interesses, pelo que a criança tem o direito de ser ouvida em qualquer procedimento judicial ou administrativo. Não poderá haver barreiras de idade para a realização deste direito e os tomadores de decisão de tribunais ou responsáveis por outros procedimentos têm o dever de ouvir as opiniões da criança, mas também de lhes atribuir o devido peso, considerando a sua idade e maturidade.¹⁹⁵

Contudo, como assevera Bhabha essa estrutura normativa é assolada por uma dramática falta de eficácia, que decorre da postura dos países ao programar políticas de atendimento à criança desacompanhada ou separada e ao modo de compreender o sujeito criança.¹⁹⁶ A partir das considerações de Tuiit, Pobjoy observa que é atribuído um papel

¹⁹³No original: “When this principle is applied to the analysis of child migration, a different perspective emerges, with child migrants as agents, decision makers, initiators and social actors in their own right.” (BHABHA, Jacqueline. *Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework*. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 02).

¹⁹⁴ BHABHA, Jacqueline. *Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework*. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8. p. 08.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Idem..

passivo às crianças em situação de refúgio, como se a criança também não pudesse ser a principal interessada nesse procedimento.¹⁹⁷

No discurso jurídico, ao longo dos anos, a criança refugiada tornou-se inseparável do *status* dos membros de sua família, afetando a estrutura de proteção ou de atendimento à criança, fortalecendo a ideia de invisibilidade da criança perante os órgãos de governo e Estado. Essa construção desafiava a visão da criança como agente social de sua própria trajetória, de modo que, somente a partir da intensificação da chegada de crianças desacompanhadas ou separadas é que os tomadores de decisão viram-se obrigados a se afastar do paradigma centrado nos pais, conferindo algum espaço à criança no processo de determinação do *status* de refugiado.¹⁹⁸

Para os autores, a criança somente adquiriu visibilidade real dentro do regime legal de proteção aos refugiados depois que se tornou separada, não apenas de seu Estado de origem, mas também de suas famílias. Desse modo, embora a história das crianças refugiadas fosse há muito tempo conhecida como um fenômeno sociológico, a percepção como categoria jurídica somente ganhou espaço a partir da identificação dos casos de crianças desacompanhadas.¹⁹⁹

Em artigo sobre a situação das crianças migrantes desacompanhadas ou separadas nos Estados Unidos, publicado no ano de 2006, Bhabha observa que, embora exista uma estrutura e procedimentos para o atendimento da criança, há uma tendência de tratá-la como ser invisível, fazendo com que seja compreendida como um acréscimo ou um complemento nos procedimentos migratórios.²⁰⁰

Anos depois, em novo escrito, Bhabha considera que a visibilidade da criança desacompanhada ou separada foi, de fato, um problema até o final dos anos 1990, quando as crianças, de maneira geral, ainda não possuíam espaço significativo no discurso de proteção aos direitos humanos. Até então, as crianças acompanhadas tinham suas demandas inseridas nos interesses gerais de suas famílias, pelo que, se seus pais fossem reconhecidos como refugiados, então elas também seriam e do mesmo modo ocorreria se a solicitação fosse rejeitada. Sem um procedimento específico, por serem “invisíveis”, as crianças

¹⁹⁷ POBJOY, Jason. The Child and the Refugee Status Determination Process. In: POBJOY, Jason. **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 46.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ Ibidem., p. 47.

²⁰⁰ BHABHA, Jacqueline. “**Not a sack of potatoes**”: moving and removing children across borders. Boston University Public Interest Law Journal. 15.2, 2006, p. 197-217. p. 203.

desacompanhadas ou separadas recebiam tratamento *had doc*, estando sujeitas a diversas formas de arbitrariedade e discricionariedade.²⁰¹

A denominada invisibilidade da criança e a vinculação automática da sua capacidade a um núcleo familiar fazem refletir especialmente sobre o lugar da criança desacompanhada ou separada nos processos migratórios, tal qual a solicitação de refúgio, permitindo questionar: como devem ser compreendidas as crianças desacompanhadas ou separadas nesses processos a fim de que permaneçam sujeitos por si mesmas, para superar a dita invisibilidade? A partir de desenhos de crianças desacompanhadas ou separadas em centros de detenção para migrantes nos EUA, Juffer busca analisar a estrutura do sistema de migração estadunidense, a fim de compreender a complexidade da vida e jornada dessas crianças.²⁰²

A autora considera que crianças devem ser compreendidas como sujeitos precários, ou seja, nem inerentemente vulneráveis, mas também não como perigosamente capazes de todos os atos, mas como indivíduo que possui capacidade considerável de criatividade, *insights* e mobilidade, se oferecidas condições necessárias para o exercício dessa capacidade de agir. Portanto, trata-se de indivíduos que precisam da presença de adultos, mas sem desconsiderar que também são capazes de expressar as suas experiências e decidir a partir delas.²⁰³

Para a autora, a questão da capacidade de agir está ligada à representação e, quando combinadas, levantam questão de ordem material e estrutural de grande importância: como as crianças podem ser representadas se têm tão pouco acesso aos meios de representação, bem como às formas institucionais de falar, fundamentais para que sejam ouvidas? O não reconhecimento da criança faz com que a representação seja feita por atores desatentos à complexidade das questões relacionadas, movidos por motivos políticos próprios.²⁰⁴

Juffer então explora a diferença, a qual considera essencial, entre vulnerabilidade e precariedade, expondo que o adjetivo vulnerável é utilizado com grande frequência em relatórios oficiais e por agências de proteção aos direitos da criança, os quais colocam a vulnerabilidade como atributo inerente da infância. Considerando que esses atributos afetam o modo que as crianças entendem e processam suas experiências, Juffer aponta que, embora seja positivo a distinção da experiência de adultos e crianças, também é problemático que

²⁰¹ BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 225.

²⁰² JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, Spring 2016. p. 96.

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Ibidem., p. 99.

afirmem repetidamente uma vulnerabilidade “inerente” à criança, como traço essencial e universalizante.²⁰⁵

É o que Butler destaca nos estudos feministas como o risco de permanecer dentro dos termos do sistema, quando se afirma uma identidade de “mulheres”, no entanto a categoria “mulheres” é cruzada por fatores como classe, raça, idade e diversos outros vetores de poder. Contudo, essa percepção e atenção à interseccionalidade ainda não é tão frequente nas discussões relacionadas à criança. Esta categoria ainda é tratada a partir de premissas universais, sendo que Juffer considera que muito disso se deva à ausência de capacidade agir da criança no espaço político, o que potencializa a permanência nos termos do sistema, de maneira ainda mais severa do que o que ocorre com mulheres. Juffer destaca que, nestes termos, o sistema assume que pode agir em nome da criança, sendo que a criança não estará em posição de contestá-lo, ainda que ela discorde, pelo que reforça a importância de buscar meios para se considerar a opinião da criança.²⁰⁶

Assim, contrasta a certeza do risco para a criança conferida pela vulnerabilidade inerente com a hipótese que é lançada pela precariedade. A própria definição de precário remete àquilo que depende do acaso ou circunstância, que está exposto a arriscar. Enquanto a vulnerabilidade assegura que a criança sofrerá o dano, a precariedade reconhece a possibilidade de perigo, mas também permite que algo mais aconteça. Assim, Juffer observa que a vulnerabilidade frequentemente utilizada para descrever crianças refere-se a uma condição estática e imutável, que justifica a intervenção, independentemente da situação ou complexidade da vida da criança.²⁰⁷

Doutro lado, a precariedade, embora também exponha uma situação de perigo potencial, confere espaço à esperança, criatividade e imaginação, permitindo possibilidades que são potencialmente transformadoras. A autora destaca que a precariedade reconhece que as crianças vêem as coisas de maneira instrutiva e digna de serem ouvidas, sendo capazes de compreender coisas que os adultos não entendem. Por tal razão, adultos devem criar condições que facilitem o exercício da expressão da criança, reconhecendo, ao mesmo tempo, que é possível a existência de uma lacuna entre eles. Essa precariedade permitirá compreender que adultos não podem saber efetivamente como uma criança experimenta um evento,

²⁰⁵ JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, Spring 2016. p. 100.

²⁰⁶ Ibidem., p. 101-102.

²⁰⁷ Ibidem., p. 102-103.

devendo representá-lo, quando necessário, conferindo-lhe o maior acesso às instituições e poder possíveis.²⁰⁸

Reconhecer a existência dessa lacuna e a dinâmica de poder que envolve as questões de representação não é suficiente para resolver os problemas atrelados à compreensão da criança. Juffer considera que tornar o problema visível não é necessariamente uma solução, pois muitas questões dependerão de quem ocupa o papel de representante e dos objetivos que este persegue enquanto agente de representação.²⁰⁹ Assim, retomando as colocações de Bhabha, tem-se que o problema que envolve a situação de crianças desacompanhadas ou separadas não é mais somente aquele da *invisibilidade*.

Bhabha considera que a grande questão contemporânea que envolve a situação de crianças migrantes desacompanhadas ou separadas, dentre as quais as solicitantes de refúgio é a da *ambivalência*. Segundo a autora, este é o critério capaz de explicar de modo mais eficiente as falhas políticas que permanecem existentes, mesmo havendo uma robusta estrutura normativa. Há uma contradição fundamental na abordagem realizada vez que, de um lado é cobrado o papel do Estado para o cumprimento da obrigação de proteger as crianças vulneráveis e, de outro, espera-se que o Estado também promova a proteção contra forasteiros e indisciplinados, ainda que tais sujeitos sejam crianças. A negligência no tratamento das crianças desacompanhadas ou separadas em contexto de migração é, portanto, um compromisso estratégico que representa essa ambivalência mal resolvida.²¹⁰

A ambivalência é categoria que permeia o discurso e prática dos Estados no contexto migratório. Ao trabalhar a ideia de diferença cultural, Homi Bhabha busca compreender para então desconstruir o discurso colonialista, perquirindo como ocorrem os processos de identificação do sujeito, o lugar da identificação e da alteridade. Ao analisar a obra de Homi Bhabha, Ribeiro expõe que, para que haja a dominação colonial é preciso definir o outro, mas esta é uma definição que não é fixada para sempre. A nomeação do outro, por meio da reiteração dos estereótipos, precisa ser repetida, demonstrando que esse processo é marcado pelo fetiche da constatação da incompletude, que constrói o negativo da própria imagem e que impede o reconhecimento da diferença, perpetuando a zona de ambivalência. Assim, a presença colonial, o reconhecimento e identificação do outro ocorrerão de maneira ambivalente.

²⁰⁸ JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, Spring 2016. p. 102-103.

²⁰⁹ Ibidem., p. 103.

²¹⁰ BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 24.

Relacionado a esse pensamento, Homi Bhabha compreende a última fase do discurso da nação moderna a partir da experiência de dispersão e reunião de povos verificada, sobretudo, a partir de meados do século XIX:

Vivi aquele momento de dispersão de povos que, em outros tempos e em outros lugares, nas nações de outros, transforma-se num tempo de reunião. Reuniões de exilados, émigrés e refugiados, reunindo-se às margens de culturas “estrangeiras”, reunindo-se nas fronteiras; reuniões nos guetos ou cafés de centros de cidade; reunião na meia-vida, meia-luz de línguas estrangeiras, ou na estranha fluência da língua do outro; reunindo os signos de aprovação e aceitação, títulos, discursos, disciplinas; reunindo as memórias de subdesenvolvimento, de outros mundos vividos retroativamente; reunindo o passado num ritual de revivescência; reunindo o presente. Também a reunião de povos na diáspora: contratados, migrantes, refugiados; a reunião de estatísticas incriminatórias, performance educacional, estatutos legais, status de imigração - a genealogia daquela figura solitária que John Berger denominou o sétimo homem. A reunião de nuvens às quais o poeta palestino Mahmoud Darwish pergunta: “Para onde devem voar os pássaros depois do último céu?”

A partir disso, considera que o discurso da nação preenche o vazio deixado pelo desenraizamento de comunidades e parentescos, transformando esta perda na chamada linguagem da metáfora. Esta transportará o significado de casa e de sentir-se em casa, transpondo a comunidade imaginada do povo nação. Assim, busca identificar as estratégias complexas de identificação cultural e de interpelação discursiva que funcionam em nome do “povo” ou da “nação”, no intuito de demonstrar que, para além do historicismo que discute a nação como uma força cultural, categoria sociológica ou entidade cultural holística, há uma força narrativa e psicológica, que a nacionalidade apresenta na produção cultural e política, que é efeito da ambivalência da “nação” enquanto estratégia narrativa.

Ainda, compreende que o espaço do povo-nação moderno nunca é simplesmente horizontal e que as fronteiras da modernidade estão encenadas de maneira problemática, de modo que é preciso empreender um outro tempo de escrita, que acolha a ambivalência que torna a experiência “moderna” da nação ocidental tão problemática. Do modo como se verifica, a ideia de povo se alicerça em uma estratégia de referência social, que alimenta o pertencimento e repele outros elementos da vida nacional:

É precisamente na leitura entre as fronteiras do espaço-nação que podemos ver como o conceito de “povo” emerge dentro de uma série de discursos como um movimento narrativo duplo. O conceito de povo não se refere simplesmente a eventos históricos ou a componentes de um corpo político patriótico. Ele é também uma complexa estratégia retórica de referência social: sua alegação de ser representativo provoca uma crise dentro do processo de significação e interpelação discursiva. Temos então um território conceitual disputado, onde o povo tem de ser pensado num tempo-duplo; o povo consiste em “objetos” históricos de uma pedagogia nacionalista, que atribui ao discurso uma autoridade que se baseia no pré-estabelecido ou na origem histórica constituída *no passado*; o povo consiste também em

“sujeitos” de um processo de significação que deve obliterar qualquer presença anterior ou originária do povo-nação para demonstrar os princípios prodigiosos, vivos, do povo como contemporaneidade, como aquele signo do *presente* através do qual a vida nacional é redimida e reiterada como um processo reprodutivo.

Nesse contexto, pode ser inserido o migrante e o refugiado, que se encontram desterritorializados, deslocados de seu lugar familiar pelo processo de trânsito. Confrontam com a metáfora idealizada por aqueles que também não integravam uma nação e que, para sentir-se como parte de uma, desenvolveram discurso que deslegitima a integração e reforça ambivalência da alteridade. A partir dos conceitos postos por Homi Bhabha, Nascimento observa que a situação dessas pessoas constitui, principalmente:

Subjetividade sem repouso, híbrido por excelência, o imigrante faz incidir um olhar estranhado sobre os nossos conceitos de nação e de nacionalidade. É portador de uma dupla relação de aquisição e recusa identitária, na sua busca de inserção no mundo. Por isso mesmo, torna-se insígnia do sujeito contemporâneo, paradoxalmente nativo e estrangeiro, cosmopolita e de lugar nenhum.

Desse modo, tem-se que a ambivalência desponta como princípio desse período da modernidade, sendo fundante nas diversas formas de dominação e interação verificada entre os povos, sobre a qual Homi Bhabha considera: “A ansiedade do período contemporâneo, na minha opinião, faz com que ganhem uma clara consciência de que a ambivalência é um princípio estruturante da nossa existência afetiva e política, da ambivalência como um “valor” central na experiência pública e privada da vida dos cidadãos.”

Ainda para compreender os impactos da ambivalência para as pessoas em trânsito, vale considerar que, para Agamben, os refugiados rompem com a continuidade entre a ideia de nascimento e nacionalidade, razão pela qual é tão difícil definir a categoria politicamente. Para o autor a relação entre pertencimento e inclusão é marcada por uma inadequação fundamental, sendo que a inclusão sempre excede o pertencimento. Assim, aquilo que não pode ser incluído em hipótese alguma, será incluído na forma de exceção, de tal forma que, em nome do pertencimento a um novo Estado, sem o reconhecimento pleno de direitos, o refugiado abre mão de sua própria cidadania.²¹¹

O refugiado então representa no ordenamento do Estado-nação, elemento inquietante, vez que estilhaça a identidade entre homem e cidadão, entre a natividade e a nacionalidade, pondo em crise a invenção originária e o discurso da soberania. Contudo, de maneira dicotômica, o refugiado, figura aparentemente marginal, torna-se, na verdade, a

²¹¹ AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 32.

figura central da história política por desafiar a trindade Estado-Nação-Território, visto que, como uma novidade dos tempos atuais, cada vez mais porções significantes da humanidade não se encontram mais representadas no interior de seus Estados.²¹²

Fassin também considera a existência de um paradoxo nas questões que envolvem refugiados. Expõe que há uma tensão entre as ideias de humanidade e segurança, entre compaixão e repressão. O autor destaca os estudos de linguística de Émile Benveniste, o qual observa uma curiosa ambiguidade na etimologia da palavra “hospitalidade”. Analisa que a palavra deriva do latim *hospes*. O primeiro dos sentidos é o de “convidado”, enquanto que o segundo traduz o “inimigo”, supondo que a conexão entre os termos é que ambos derivaram seu significado de “estranho”. No entanto, desenvolveu-se uma noção de “estranho favorável” para o convidado e a noção de “estranho hostil” para o inimigo. Essa confusão entre hospitalidade e hostilidade é essencial para a reflexão sobre a condição contemporânea de migrantes e refugiados.²¹³

Com isso, o autor aproxima-se da reflexão de Derrida, que explora a dialética existente entre a hospitalidade e a hostilidade. Os autores argumentam sobre a existência de uma retórica das políticas de imigração que se espalharam nas últimas duas décadas, disseminando a lógica de que só é possível integrar “imigrantes legais”, se implantar um rigor maior no intuito de afastar os “estrangeiros ilegais”. Contudo, questão fundamental e desconsiderada por esta política é que um número significativo e crescente de imigrantes legais tornou-se ilegais tendo em vista que, os Estados tendem a negar os pedidos de autorização de residência, solicitações de refúgio ou insistem na criminalização de suas condutas, alegando o direito de ser seletivos em suas políticas migratórias.²¹⁴

A razão humanitária, ligada à compaixão, então desponta como uma nova categoria, na qual o perigo deve demonstrar-se no corpo, de maneira literal, de tal modo que os riscos políticos são considerados como secundários e a existência de doenças graves, por exemplo, como a principal questão. O asilo político então torna-se subsidiário da razão humanitária, de modo que a lógica da compaixão, mais consensual, sobrepõe-se ao direito à proteção. Remetendo-se à teoria de Agamben, Fassin expõe que essa nova forma de reconhecimento qualifica a vida nua, expondo as pessoas a uma experiência de desproteção, em razão de um estado de ilegalidade e exceção que se impõem de maneira indeterminada. As políticas criam um espaço artificial, alimentadas pelo poder conferido pelos Estados, de excluir da proteção

²¹² AGAMBEN, Giorgio. Mais além dos direitos do homem. **Mezzi senza fine: notte sulla politica**. Tradução: Murilo Duarte Costa Corrêa. Torino: Bolatti Boringhieri, 1998, p. 20-29.

²¹³ DIDIER. **Humanitarian Reason: A Moral History of the Present**. Berkely: University of California Press, 2012, p. 133-157. p. 135.

²¹⁴ FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: A Moral History of the Present**. Berkely: University of California Press, 2012, p. 133-157. p. 136.

jurídica as vidas que não se submetem àquela ordem estatal.²¹⁵ A relação entre a acolhida humanitária e a repressão, portanto, dividem tênue espaço, situando-se sempre de maneira ambivalente.

A partir dessas reflexões e percepções sobre a ambivalência, migração e refúgio,²¹⁶ Bhabha argumenta que a abordagem da alteridade, enquanto o modo de ver e compreender o outro na sociedade é ambivalente, vez que ora se busca a identificação e ora impera a hostilidade. Esta relação é particularmente verificável no que tange as crianças migrantes desacompanhadas ou separadas, quando se tem o imaginário de “crianças pobres e inocentes” frequentemente contrastado com a ideia de que “não são como nossos filhos”, desencadeando tensões envolvendo direitos até então incontroversos, que demonstram como as estruturas de poder buscam sempre manter um equilíbrio inquieto, refletindo a contínua ambivalência em sociedade.²¹⁷

Bhabha destaca que é fundamental compreender a ambivalência subjacente às políticas públicas atualmente existentes, a fim de que se desenvolva uma abordagem mais eficaz relacionada às crianças desacompanhadas ou separadas e a realização efetiva de seus direitos. Do contexto atual, vislumbra que Organizações e Estados legislam sobre o direito das crianças migrantes, estipulando o acesso à educação, saúde e outras garantias, mas também estabelecem por meio de suas legislações obstáculos que impedem o acesso a esses serviços. Estados também aceitam a obrigação de protegê-las, mas também as tratam como culpadas pelos riscos que representam para o tecido social, providenciando maneiras de detê-las ou removê-las de seus territórios.²¹⁸

Por tais motivos Bhabha considera que a ambivalência supera a invisibilidade, afirmando, assim como Juffer, que a exposição por si só não é suficiente para superar os problemas, posto que estes não se resolvem sozinhos quando vêm à tona. Tratando-se da criança desacompanhada ou separada é imprescindível calibrar de modo cuidadoso a tensão contínua entre a necessidade de proteção, conforme estabelece o princípio do superior interesse inscrito no artigo 3º da CDC e a capacidade evolutiva do ser criança de ser

²¹⁵ FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: A Moral History of the Present**. Berkely: University of California Press, 2012, p. 133-157. p. 145.

²¹⁶ A autora utiliza-se de teóricas e teóricos como Hannah Arendt, Theodor Adorno, Giorgio Agamben e Homi Bhabha para apresentar as perspectivas do conceito de ambivalência e alteridade, além da cidadania universal e tolerância como princípio universalista da integração e solução de contradições não resolvidas, a partir dos quais extrai o substrato para defender a aplicabilidade do conceito no contexto das crianças migrantes. (N. da Autora).

²¹⁷ BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 26.

²¹⁸ Ibidem., p. 27.

autônomo, expressando seus pontos de vista e opiniões, como preceitua o artigo 12 do referido diploma.²¹⁹

Para ilustrar, a autora apresenta exemplo bastante paradigmático relacionado ao tráfico de pessoas, destacando que crianças não devem ser automaticamente compreendidas como vítimas, bem como a prática não deve ser vista apenas como um crime de adultos. É possível que a própria criança concorde em submeter-se a esta situação como sua melhor opção, saída ou estratégia de sobrevivência, fazendo questionar acerca do seu melhor interesse e como este deve ser determinado por uma autoridade.²²⁰ Sobre a necessidade de uma mudança na forma de compreender essas categorias, expõe a autora:

Traduzir os princípios abstratos de direitos humanos em políticas eficazes que protegem o melhor interesse e a capacidade de agir de crianças e adolescentes migrantes requer uma mudança categórica. A resposta deve estar em um estímulo mais criativo da vontade política, por meio do estabelecimento de alianças transversais, alianças estas entre aqueles capazes de reconhecer a importância da capacidade de adolescentes e entre aqueles que reconhecem a necessidade de promover o treinamento e a motivação de jovens para construir e sustentar as sociedades do futuro.²²¹

Especialmente quanto às solicitações de refúgio, por ora, o que se observa é a batalha entre Davi e Golias,²²² no qual crianças esquecidas buscam se fazer compreendidas em um sistema que ignora a sua própria existência. Bhabha expõe que, crianças que fogem de perseguição aparentam reunir característica comum bastante forte que é a reivindicação por proteção, que demandaria uma atuação positiva por parte dos Estados. Contudo, em razão da ambivalência que determina a abordagem severa dos Estados nas questões relacionadas à migração, a solicitação de refúgio pode deixar de ser solução e agravar o medo, sofrimento e vulnerabilidade da criança que levaram à sua migração forçada.²²³

Numa perspectiva patriarcal, que nega a criança enquanto sujeito político, as solicitações de refúgio feitas por crianças desacompanhadas ou separadas são vistas com desconfiança ou como merecedoras de pouco crédito, revelando como a estrutura normativa existente revela-se deficiente. Apresentando o caso do menino Guatemalteco Edgar, que teve sua solicitação de refúgio negada pelo governo estadunidense, deportado para a Guatemala e

²¹⁹ BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 28.

²²⁰ Ibidem., p. 28.

²²¹ Tradução livre. No original: To translate the abstract principles of human rights law into effective policies that protect the best interests and the agency of child and adolescent migrants requires a categorical shift. The answer must lie in more creative stimulation of political will through productive, cross-cutting allegiances—allegiances between those who acknowledge the importance of adolescent agency, of opportunity for the next generation, of the right to aspire, to hope, to seek empowerment and those who acknowledge the need for trained and motivated young workers to build and sustain the societies of the future (BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton University: 2014. p. 28).

²²² Expressão utilizada pela autora no livro *Child migration & Human Rights in a Global Age*, no capítulo 6 denominado “David and Goliath: Children’s Unequal Battle for Refugee Protection.” [Nota da autora]

²²³ Op. cit., p. 227.

assassinado pelas gangues que motivaram sua migração forçada, Bhabha busca ilustrar como o sistema de imigração é duro com as crianças, falhando no cumprimento dos preceitos normativos em razão da miopia centrada no adulto, que impede reconhecer a diferença entre crianças adultos e entre as próprias crianças, desconsiderando, por exemplo, a maior capacidade de expressão por parte de adolescentes.²²⁴

Além disso, a desatenção dos agentes responsáveis pelo recebimento das solicitações e as medidas adotadas por eles, que possam culminar na devolução ao país de origem perpassa a ideia de que as crianças provavelmente estariam melhores junto de suas famílias. Contudo, crianças migrantes, dentre as quais se inserem as refugiadas e seus defensores apontam que a família nem sempre será um bem inequívoco ou garantia de criação, segurança e cuidado para a criança.²²⁵ Muitas vezes, a própria família pode estar relacionada ao fundado temor de perseguição apresentado pela criança, pelo que a escuta desatenta e eventual determinação de retorno pela autoridade pode não atender o princípio do melhor interesse.

Quanto a isso, Juffer salienta que, embora não pretenda negar a importância da família para o desenvolvimento da criança, desafia suposição automática de que o interesse da criança estará protegido permanecendo ou retornando de imediato ao seio familiar. A autora observa que os casos de abuso contra crianças ocorridos no ambiente familiar ilustram de maneira dolorosa como a família nem sempre corresponderá ao melhor interesse. Ademais, chama atenção para o fato de que, se a própria criança tomou a difícil decisão de deixar sua casa e seu país por conta própria é provável que exista uma razão considerável para isso.²²⁶

Diante disso, verifica-se que compreender a criança desacompanhada ou separada como um ser precário, que necessita em alguma medida da presença de adultos, mas que possui capacidade para participar das discussões e processos que lhe dizem respeito parece ser caminho a ser considerado para enfrentar a questão da ambivalência, que embora presente em todas as questões humanas e sociais relacionadas à alteridade e o outro, se expressa de modo ainda mais gravoso em relação à criança que está sozinha, em situação de deslocamento forçado.

A literatura explorada até o momento demonstra a caracterização da ambivalência nos procedimentos relacionados à criança desacompanhada ou separada solicitante de refúgio como uma tendência global, mas em especial, a partir das experiências vivenciadas pelos países do Norte, em grande parte responsáveis pela edição da estrutura normativa

²²⁴ BHABHA, Jacqueline. "Not a sack of potatoes": moving and removing children across borders. **Public Interest Law Journal**.v. 15, 2006. p.197-217. p. 210.

²²⁵ Ibidem., p. 118.

²²⁶ JUFFER, Jane. Can the children speak?: Precarious subjects at the US-Mexico border. **Feminist Formations**, v. 28, n. 1, Spring 2016. p. 108.

internacional que trata da criança nessa situação. Desse modo, cabe averiguar se a tendência, de fato, se estende a outros contextos geográficos e sociais, como na realidade brasileira, havendo que analisar a estrutura normativa interna a fim de identificar a compreensão da criança e se os procedimentos relacionados conferem ou não uma abordagem ambivalente.

3 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE REFUGIADOS E SOLICITANTES DE REFÚGIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: PARA TRATAR DA SITUAÇÃO DE DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS E IMPACTOS DE UM POSSÍVEL TRATAMENTO AMBIVALENTE

*Mas nunca me senti “em casa” em nenhum outro lugar além daquele que mantive vivo na minha memória, de quando eu era pequena, antes que meu mundo inteiro mudasse. Embora o governo tenha declarado que a guerra acabou, o lugar que eu chamo de lar ainda é considerado território da guerrilha. Permanece inseguro. Além disso, faz tanto tempo que fugimos que não somos forasteiros apenas em Cali, mas lá também. (Maria. In: YOUSAFZAI, Malala. **Longe de casa**. Minha jornada e histórias de refugiadas pelo mundo. São Paulo: Seguinte, 2019.p.)*

Para compreender o lugar da criança e adolescente refugiado ou solicitante de refúgio no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as situações formais que envolvem a criança e o adolescente desacompanhados ou separados é preciso apresentar como se estrutura o direito da criança e do adolescente no Brasil e como ele categoriza tais indivíduos. Antes disso, vale lembrar que, como destaca Pereira, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, instrumento normativo internacional apresentado anteriormente e de fundamental importância para os direitos da criança refugiada e solicitante de refúgio, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1989 e ratificada pelo Brasil através do Decreto 99.710 de 21 de novembro de 1990.²²⁷

Além desta Convenção, o país também é signatário da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, através do Decreto 50.215 de 28 de janeiro de 1961, contando, inclusive, com legislação ordinária específica para instrumentalização da Convenção no território nacional, qual seja a Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. Portanto, a análise dos direitos da criança e do adolescente refugiados ou solicitantes de refúgio e do devido processo legal de refúgio que ocorrerá a seguir tem como ponto de partida a ratificação de tais tratados, que revelam a concordância e compromisso da autoridade brasileira com os preceitos da proteção internacional da criança e do Direito Internacional dos Refugiados.

Por fim, vale também destacar que, diante da existência de tais tratados, para além do controle de constitucionalidade pelas autoridades nacionais, há que ser realizado o controle de convencionalidade, o qual se compreende como a compatibilidade do direito doméstico com

²²⁷ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 23.

as disposições de tratados internacionais em vigor no país. Essa ferramenta tem por objetivo compatibilizar as verticalmente as normas domésticas com tratados internacionais de direitos humanos já ratificados e, em vigor, no território nacional. Como ensina Mazzuoli:

Nesse sentido, entende-se que o controle de convencionalidade deve ser exercido pelos órgãos da justiça nacional relativamente aos tratados aos quais o país se encontra vinculado. Trata-se de adaptar ou conformar os atos ou leis internas aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado, que criam para este deveres no plano internacional com reflexos práticos no plano do seu direito interno.²²⁸

Heemann também destaca que, permitir que o controle seja exercido por todas as autoridades públicas garante a maximização do princípio da máxima efetividade dos direitos humanos, garantindo que seja maior a conformação da ordem jurídica brasileira com a proteção dos direitos humanos.²²⁹ Desse modo, o Direito da Criança e do Adolescente solicitantes de refúgio perpassará os compromissos assumidos pelo Brasil diante da comunidade internacional, havendo que ser observado pelos tribunais, quando acionados, mas também por toda e qualquer autoridade pública envolvida na aplicação das disposições legais até então existentes e relacionadas ao assunto.

3.1 ANTES DE REFUGIADA, CRIANÇA E ANTES DE CRIANÇA, INCAPAZ

O atendimento da criança e do adolescente refugiados ou solicitantes de refúgio no Brasil, dentre os quais os desacompanhados ou separados, perpassará pela estrutura do Direito da Criança e do Adolescente existentes no país. Assim, vale compreender seus alicerces e a concepção de criança e adolescente que lhe resulta.

O Direito da Criança e do Adolescente no Brasil tem sua origem nos questionamentos de movimentos sociais, insatisfeitos com a realidade de crianças e adolescentes que, historicamente tiveram sua cidadania tolhida pela legislação, tratados como meros objetos de intervenção e sempre tutelados pela Lei e/ou instituições da Justiça, razão pela qual não era discutida a sua cidadania, tampouco o seu exercício. Como ensina Veronese: “Tal entendimento resultou na imagem construída historicamente de um sujeito não cidadão, marginal aos interesses da sociedade, dependente e silenciado pela vontade adulta.”²³⁰

²²⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria Geral do Controle de Convencionalidade. **Revista de Informação legislativa**. Brasília, ano 46, v. 181, jan-mar, 2009. p. 113- 137. p. 128

²²⁹ HEEMANN, Thimotie Aragon. O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público. **Tese institucional Escola Superior do Ministério Público**. Disponível em: http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP_Academia/Teses_2019/Thimotie_Heemann_-_O_exercicio_do_controle_de_convencionalidade.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

²³⁰ VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 01.

Esse ramo do Direito se caracteriza principalmente pela sua interdisciplinaridade, pois desde os primeiros passos de sua edificação dialoga com normas internacionais, decorrentes de tratados e convenções, bem como se sustenta nos ideais e princípios estabelecidos pela Constituição da República de 1988, mantendo relação direta com as mais diversas searas do Direito no ordenamento jurídico nacional.²³¹ Peça fundamental para a estruturação do Direito da Criança e do Adolescente como ramo autônomo foi a Constituição de 1988. O marco do restabelecimento democrático e da garantia de direitos fundamentais no Brasil também é um dos marcos do Direito da Criança e do Adolescente.

A Convocação da Assembleia Nacional Constituinte, feita pela Emenda Constitucional n. 26 de 27 de novembro de 1985, resultou em 20 meses de trabalho, marcados pela convocação de movimentos e participação popular, impulsionados pela evidente necessidade de conhecer e integrar as demandas e anseios da população na nova Carta Constitucional.²³² O trabalho resultou em texto inovador, que estabelece a dignidade humana como princípio da República, consagrando o Estado brasileiro como uma organização centrada no ser humano, garantindo-lhes o direito de proteção individual e o dever de tratamento igualitário para com os outros semelhantes.²³³ Por isso é que, além da dignidade humana, a igualdade, formal e material, também pode ser destacada como um dos propósitos da República.²³⁴

A atenção com a proteção da dignidade humana e a igualdade também se estendem ao tratamento que passa a ser conferido à criança e ao adolescente na nova Carta Constitucional. Dentre as Comissões de trabalhos da Constituinte havia a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, com a subcomissão da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, incumbida de analisar e formular propostas referentes à matéria.²³⁵ Conforme se verifica da ata da 57ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 29 de abril de 1987, o presidente da Subcomissão, Deputado Nelson Aguiar, destacou a importância de inserir a temática no texto constitucional, destacando que seria a primeira vez na história do país que a criança seria

²³¹ VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 01.

²³² SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**. Tijolo por Tijolo em um desenho (quase) lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 89.

²³³ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 94.

²³⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 572.

²³⁵ CONSALTER, Zilda Mara; PEREIRA, Dirce do Nascimento; CRUZ, Taís Vella. O Estatuto da criança e do adolescente, 25 anos depois: qual papel exerce a família como fator de sua efetividade? **Revista Jurídica da Faculdade União**, ano 9, n.1, p. 63-75, outubro 2015.

reconhecida enquanto pessoa, indivíduo, independentemente do direito resguardado às famílias.²³⁶

A participação de movimentos populares, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), teve papel fundamental para a mobilização nacional e integração da sociedade na pauta,²³⁷ sendo que a atuação dos constituintes, impulsionada pelas forças populares levou a aprovação dos textos dos artigos 227 e 228²³⁸ da Constituição de 1988, decorrentes da fusão de duas emendas populares, que levaram ao Congresso Nacional quase 200.000 mil assinaturas de eleitores, além de 1.200.000 assinaturas de cidadãos-criança e cidadãos-adolescentes.²³⁹

Essa significativa mudança constitucional colocou o Brasil no seleto grupo das nações mais avançadas na defesa dos interesses infantojuvenis, reconhecendo a criança como sujeito de direitos, titulares de direitos fundamentais e adotando o sistema garantista da doutrina da proteção integral, o qual seria posteriormente regulamentado pela vanguardista Lei 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA,²⁴⁰ responsável pela grande mudança de paradigmas no Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Não significa dizer que o ECA tenha sido a primeira legislação nacional a tratar desse público. A primeira norma nacional a dedicar-se à temática da infância foi o Decreto 17.943 de 12 de outubro de 1927, popularmente conhecida como Código Mello Mattos, em homenagem ao então juiz de menores Mello Mattos, primeiro magistrado especializado na temática na América Latina. O Código Mello Mattos representa os primeiros passos do sistema de justiça juvenil no país, vez que dispôs, sobretudo, sobre um processo especial para adolescentes de 14 a 18 anos de idade, além da realização de serviços de proteção e assistência, o que acentuava seu caráter protecionista e viés assistencial, preconizando,

²³⁶ BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**: sessão do dia 29 de abril de 1987. p.25. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/051anc29abr1987.pdf#page=25>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

²³⁷ AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 50.

²³⁸ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Art. 228. São penalmente imputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

²³⁹ Op. Cit., p. 50.

²⁴⁰ Idem.

essencialmente, o atendimento das crianças pobres, delinquentes e abandonadas, ou ao menos compreendidas dessa forma pelo Estado.²⁴¹

O Código Mello Mattos vigorou no país até o ano de 1979, quando foi substituído pela Lei 6.697 de 10 de outubro de 1979, o novo Código de Menores. Contemporânea da ditadura militar, a legislação não apresentou grandes inovações para a matéria, consolidando a chamada doutrina da situação irregular. Como leciona Veronese,²⁴² esta doutrina se caracterizava por um conjunto de regras jurídicas voltadas a um arquétipo de criança ou adolescente, especialmente aqueles que estivessem inseridos em um quadro de exclusão social, descrito no artigo 2º da antiga legislação.²⁴³

Aspecto importante a ser destacado é que a doutrina da situação irregular inseria na mesma situação as crianças e adolescentes abandonados, maltratados, vítimas e infratores, desconsiderando e afastando a responsabilidade do Estado para o surgimento dessas situações de risco. O Código acabava por se firmar como uma legislação tutelar, cuja aplicação conferia tratamento discriminante, resguardando a superioridade de determinados grupos em detrimento de outros que, historicamente, haviam sido prejudicados e inferiorizados por um estigma social que os conferia o *status* de pessoas irregulares, merecedoras de tutela e correção por parte do Estado.²⁴⁴

Desse modo, o Código de Menores de 1979 apenas reafirmava a cultura da internação e isolamento de crianças e adolescente há muito existente no Brasil, sendo que até esse momento a política de direitos infantojuvenis estava pautada no binômio carência-delinquência, cabendo ao Estado exclusivamente proteger esses indivíduos, mesmo que tais políticas implicassem em restrições ou violações de seus direitos e garantias fundamentais.²⁴⁵ A criança e adolescente “dignos” da intervenção do Estado eram aqueles com desvio de conduta, ocasionado por situações de grave inaptidão familiar ou comunitária, sendo que, a

²⁴¹ AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior**. 2007. Disponível em: http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf> Acesso em> 06 jan. 2019.

²⁴² VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista TST**, Brasília, vol. 79, n. 1, jan/mar 2013.

²⁴³ Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.

²⁴⁴ VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista TST**, Brasília, vol. 79, n. 1, jan/mar 2013.

²⁴⁵ AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 49.

política de atendimento até então estruturada, além de precária, não atendia a todas as crianças e adolescentes de modo universal. Como salienta Amin:²⁴⁶

Apesar das diversas medidas de assistência e proteção previstas pela lei para regularizar a situação dos menores, a prática era de uma atuação segregatória na qual, normalmente, estes eram levados para internatos ou, no caso de infratores, institutos de detenção mantidos pela Febem. Inexistia preocupação em manter vínculos familiares, até porque a família ou a falta dela era considerada a causa da situação irregular.

A infância no Brasil, até o final da década de 1980 e início da década de 1990, seria vista e compreendida apenas como objeto de intervenção, reservando a atenção do Estado para a infância pobre e marginalizada e inexistindo maiores problematizações quanto ao “ser criança”. A inclusão da criança na Constituição de 1988 representa, portanto, passo de fundamental importância para a transformação dessa lógica, dispondo sobre os novos princípios e formas de compreender os direitos da criança e do adolescente, que demandariam regulamentação e instrumentalização por meio de legislação ordinária.²⁴⁷

Essa nova demanda constitucional resulta na Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de autoria do Senador Ronan Tito e relatório da Deputada Rita Camata, cujo resultado decorreu da junção do projeto de Lei 5.172/1990 e 1.506/1989, de autoria do Deputado Nelson Aguiar,²⁴⁸ o qual também havia recebido outros apensos, possuindo a abrangência temática desejada, de modo que o ECA conseguiu incorporar os preceitos da Constituição recém-publicada, bem como as orientações da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.²⁴⁹

²⁴⁶ AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 56.

²⁴⁷ Após a promulgação da Constituição de 1988 discutiu-se sobre a necessidade da aprovação de uma lei complementar para assegurar a devida eficácia ao artigo 227, dispondo sobre os meios da sua realização. A Lei complementar, nos termos do parágrafo único, artigo 59 da Constituição de 1988 é aquela que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Embora decisão do Supremo Tribunal Federal esclareça que não há hierarquia entre lei complementar e ordinária, vez que ambas extraem seu fundamento de validade da Constituição (RE 377.457, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17-9-2008, DJE de 19-12-2008, Tema 71), a lei complementar se diferencia da ordinária em razão do quórum de aprovação e da matéria. A lei complementar deve ser aprovada por maioria absoluta, nos termos do artigo 69 da CF, enquanto a lei ordinária admite maioria simples, conforme artigo 47. Quanto à matéria, a lei complementar deve tratar sobre aquelas especificamente lhe atribuídas pela Constituição, enquanto as leis ordinárias cuidam de assuntos residuais, nos casos em que não houver a expressa exigência de lei complementar. No caso da Lei 8.069/1990, embora tenha sido discutida e elaborada como lei complementar, inclusive com quórum de votação e aprovação exigidos por legislação complementar, discussões parlamentares e resistências políticas a fizeram ser aprovada como legislação ordinária. Mais informações, consultar: FGV CPDOC. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 11 nov. 2019.

²⁴⁸ Op. cit., p. 50.

²⁴⁹ Interessante destacar que o texto da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 só foi ratificado e publicado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto 99.710, em 21 de novembro de 1990, sendo que o ECA entrou em vigor no Brasil meses antes, em julho, antecipando em âmbito internacional os preceitos do tratado internacional. Muito disso se deve ao fato de que, desde 1981, todas as sessões de discussão sobre a Convenção contaram com a participação de um representante brasileiro, permitindo que as mais atuais e

O Estatuto da Criança e do Adolescente se compreende como um verdadeiro microssistema de direitos, que se apresenta como norma especial com extenso campo de abrangência, dispondo sobre regras processuais, instituindo tipos penais, estabelecendo normas de direito administrativo, princípios de interpretação, política legislativa, dentre outras medidas necessárias para conferir efetividade à nova política sobre a infância disposta na Constituição.²⁵⁰ Sobre o assunto, leciona Veronese: “O Estatuto da Criança e do Adolescente tem a relevante função, ao regulamentar o texto constitucional, de fazer com que este último não se constitua em letra morta e, sim, um instrumento vivo, cuja palavra seja igualmente viva e vivida.”²⁵¹

A partir de uma perspectiva de universalização da atenção para com a infância, que institui um novo modelo democrático e participativo, no qual família, sociedade e Estado são partícipes e cogestores do sistema de garantias, a doutrina da situação irregular dá lugar à doutrina da proteção integral, conjunto de enunciados que exprimem um valor ético maior e que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, em consonância com o princípio da dignidade humana, fundamental na nova Constituição.²⁵²

O ECA permite a inclusão da criança e do adolescente como sujeitos no ordenamento jurídico brasileiro e faz com que sejam inseridos na dinâmica dos novos direitos, que surgem a partir do exercício de direitos já conquistados, sendo apreendidos pelo ordenamento jurídico com possibilidades de ser, efetivamente, sujeito-cidadão. Além disso, a doutrina da proteção integral tem como alicerce a convicção de que crianças e adolescentes são merecedores de direitos próprios e especiais, tendo em vista sua condição específica de pessoas em desenvolvimento, o que justifica uma proteção especializada, diferenciada e integral.²⁵³

Carmello Junior expõe que a doutrina da proteção integral rompe, de maneira definitiva, com o estado de coisas verificado com a doutrina da situação irregular, de modo que não se pode mais pensar a condição de crianças e adolescentes de outra forma senão como detentores de interesses que podem ser reivindicados em face da família, da sociedade e do Estado, considerando que: “Se o assistencialismo marcava a doutrina da situação irregular,

importantes discussões relacionadas à matéria pudessem ser integradas no direito nacional, refletindo tanto no texto da Constituição de 1988, quanto na criação do próprio ECA. (ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez. 2010).

²⁵⁰ AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 50.

²⁵¹ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 30 anos. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 26.

²⁵² Op. cit., p. 53.

²⁵³ Op. cit., p. 26.

a condição de sujeitos de direitos de crianças e adolescentes bem explicita a doutrina da proteção integral.”²⁵⁴

Conforme expõe Tânia da Silva Pereira, a Constituição de 1988 e o ECA revelam alguns elementos fundamentais, que conferem nova direção à proteção da infância e adolescência. Enquanto sujeitos de direitos, ou seja, como titulares de Direitos Fundamentais, deixam de ser tratados como objetos passivos, passando a ser como adultos, igualmente titulares. Como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, desfrutam de todos os direitos dos adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, sendo que ainda possuem direitos especiais decorrentes do fato de não terem acesso ao conhecimento pleno de seus direitos; não terem atingido condições de defender seus direitos frente às omissões e transgressões; não contarem com meios próprios de satisfazer suas necessidades básicas e não poderem responder pelo cumprimento das leis e obrigações decorrentes da cidadania da mesma forma que adultos.²⁵⁵

Com isso, têm destaque os princípios elencados pela nova legislação, os quais assumem o papel de relevância na fundamentação das regras dispostas no ECA, bem como na integração da política prevista, enquanto valores fundantes nas normas elencadas. Como destaca Amin, no âmbito do direito infantojuvenil brasileiro, princípios e regras concretizam a doutrina da proteção integral, sendo três os princípios orientadores de todo o Estatuto: princípio da prioridade absoluta; princípio do superior interesse e princípio da municipalização.

Discorrendo rapidamente sobre eles, tem-se que o princípio da prioridade absoluta, enunciado no artigo 227 da Constituição, artigo 4º e 100, parágrafo único do ECA,²⁵⁶ trata principalmente da primazia que deve ocorrer em favor da criança e do adolescente em todas as esferas que envolvam seus interesses. Como lembra Tania da Silva Pereira, a prioridade absoluta compreende a primazia em receber proteção e socorro em qualquer circunstância;

²⁵⁴ CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, adolescência e juventude**. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 14.

²⁵⁵ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 28.

²⁵⁶ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: II. proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares.

precedência no atendimento por serviço ou órgão público, de qualquer poder; preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos públicos às áreas relacionadas com a proteção da infância e juventude.²⁵⁷

Quanto ao princípio do interesse superior da criança e do adolescente, trata-se de preceito que deve orientar tanto a ação do legislador quanto do aplicador do direito, quando defronte a situações que cuidam do interesse infantojuvenil. É princípio que deve servir de critério de interpretação da norma, para a resolução de demandas e conflitos, bem como para a criação de novas normas no ordenamento jurídico.²⁵⁸ O sentido de todas as ações que a Lei disciplina deve estar na garantia do melhor interesse à criança e ao adolescente.²⁵⁹

O princípio da municipalização reflete a intenção disposta na Constituição de 1988 de descentralizar e ampliar a política assistencial, tratando sobre a atribuição concorrente dos entes da federação, mas resguardando à União a competência para dispor sobre normas gerais de coordenação de programas de assistência. A partir disso, a execução dos programas de política social reserva-se aos municípios, bem como as entidades beneficentes e de assistência social, incentivando por meio da descentralização a cogestão da política assistencial, sugerindo maior atuação e envolvimento de todos os agentes.²⁶⁰ Nesse sentido, o ECA institui a municipalização como princípio, dispondo, por exemplo, no artigo 88 sobre as diretrizes de atendimento a ser adotada, prevendo a municipalização dos serviços voltados à infância, adotando, dentre outras medidas a criação de conselhos municipais e criação/manutenção de programas de atendimento que observem a descentralização político-administrativa.²⁶¹

Situando-se a partir desses princípios, o artigo 3º, parágrafo único do ECA dispõe que esse microsistema de direitos, que prevê a proteção da vida e dignidade da criança em seus mais variados aspectos, aplica-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento ou aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as

²⁵⁷ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 29.

²⁵⁸ AMIN, Andrea Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 61.

²⁵⁹ BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha. A família na travessia do milênio. **Anais do II Congresso Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte: IBDFAM, 2000. p. 206.

²⁶⁰ Ibidem., p. 71.

²⁶¹ Op. cit., p. 72.

famílias ou a comunidade em que vivem.²⁶² Referido dispositivo revela-se condizente com o objetivo da República disposto no inciso IV, do artigo 3º da Constituição, o qual dispõe que constitui propósito da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos ligados à origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação.²⁶³

Embora não apresente passagem expressa em seu texto, que mencione a criança ou adolescente de outra nacionalidade e com isso aquelas de demandam o *status* de refugiada, as vedações de discriminação de qualquer natureza expostas no ECA permitem compreender que esse sistema de garantias e princípios que o orientam se aplicam sem distinções à criança refugiada ou solicitante de refúgio que se encontra no território brasileiro. Ao analisar a relação entre o artigo 22 da Convenção sobre os Direitos da Criança e as disposições do ECA, Veronese observa que:

A Lei nº 8.069/1990 não possui um dispositivo similar [ao artigo 22]; entretanto, em seu Art. 5º adverte que nenhuma criança ou adolescente poderá ser negligenciada, discriminada, explorada, violentada, oprimida, vítima de atos cruéis e no Art. 6º, há a complementação desse entendimento, advertindo que na aplicação do Estatuto, dever-se-á sempre considerar a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.²⁶⁴

Assentado o *status* jurídico de sujeito de direitos da criança e do adolescente no Brasil, que se estende sem distinção à criança e ao adolescente refugiado ou solicitante de refúgio, cabe questionar: o que significa reconhecê-los como sujeitos de direitos? O diálogo das disposições do ECA com o Código Civil de 2002, principal instrumento normativo a tratar sobre as pessoas e seus atributos, torna-se relevante para compreender os desdobramentos desse reconhecimento por todo o ordenamento jurídico brasileiro, auxiliando, inclusive, na compreensão da situação da criança ou adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio, que não possuem, em um primeiro momento, pessoas adultas como referência.

Assim cabe elucidar que, a influência das codificações européias oitocentistas, marcadas pelo patrimonialismo e individualismo, fez com que o Código Civil de 1916 igualasse a pessoa à condição de sujeito de direito, de modo que, nas relações jurídicas, a pessoa era considerada como o elemento subjetivo, representando o ente que é capaz de contrair direitos e obrigações. Como destaca Copi, o sujeito de direito estava reduzido a uma

²⁶² BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm#art266. Acesso em: 23 nov. 2019.

²⁶³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

²⁶⁴ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 30 anos. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 81.

categoria, caracterizado pela abstração, atemporalidade e desapego histórico, não havendo a consideração dos indivíduos em suas particularidades e necessidades pessoais, sendo a pessoa elemento virtual e abstrato que compunha a relação jurídica.²⁶⁵

No intuito de promover a manutenção do patrimônio ou o acesso a ele, Fachin leciona que, na perspectiva clássica, a tutela do sistema jurídico se volta para a propriedade, de modo que, a proteção ao indivíduo somente ocorreria enquanto sujeito proprietário, caracterizando-se o sujeito não por sê-lo em si, mas pelas titularidades que possui.²⁶⁶ Ocorre que, a Constituição de 1988 define como fundamento da República a dignidade da pessoa humana, determinando ao Direito Civil a ruptura com o ideário patrimonialista e determinando a proteção ao desenvolvimento humano e à dignidade da pessoa humana.²⁶⁷

A partir da análise de Tepedino, Copi observa que:

Gustavo Tepedino, em análise acerca das alterações promovidas no Direito Civil em virtude do movimento de constitucionalização, aponta que o indivíduo, antes compreendido como categoria neutra apreendida pela figura do “sujeito de direitos”, dá lugar à pessoa humana, cuja promoção se torna escopo de toda a ordem jurídica em virtude da emergência da dignidade da pessoa humana como cláusula geral.²⁶⁸

Contudo, ainda que posterior à Constituição de 1988, o Código Civil de 2002 não foi capaz de romper com o paradigma patrimonialista preponderante no antigo Código de 1916 e, no que concerne à proteção dos indivíduos, manteve a equiparação entre sujeito de direito e pessoa, desconsiderando a real dimensão humana e a sua diversidade de necessidades.²⁶⁹ A proteção ao indivíduo conferida pelo Código Civil está centrada na tutela do patrimônio, refletindo, por exemplo, no regime das incapacidades, que limita a definição de capacidade para o exercício de atos patrimoniais, revelando como principal objetivo a tutela daqueles que não possuem condições (seja por idade ou condição pessoal) para a administração patrimonial de seus interesses, sendo silente quanto ao exercício das questões jurídicas existenciais, voltadas para a proteção da dignidade humana.²⁷⁰

²⁶⁵COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais**: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 63.

²⁶⁶FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 98-99.

²⁶⁷Idem. **Direito Civil**: sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. p. 59

²⁶⁸TEPEDINO, Gustavo *apud* COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais**: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 64.

²⁶⁹NEVARES, Ana Luiza Maia. Entidades familiares na Constituição: críticas à concepção hierarquizada. In: Ramos, Carmem Lúcia Silveira et al (Org.). **Diálogos sobre Direito Civil**: construindo uma racionalidade contemporânea. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 301.

²⁷⁰Sobre os chamados direitos existenciais, Copi explica: Os direitos existenciais, circunscritos especialmente nos direitos da personalidade, são voltados à proteção da dignidade e não coadunam com a lógica dos direitos

Nesse aspecto, cabe situar que, embora o Código Civil de 2002 ainda acentue o sujeito de direito em face da pessoa, dada a natureza dos objetivos do ECA, para além de sujeitos de direitos, a criança e o adolescente devem ser compreendidos como pessoas, vez que o propósito da legislação especial é permitir sua emancipação para categoria jurídica que permita participar e moldar suas próprias experiências, em consonância com os preceitos constitucionais.

Ainda, em paralelo ao regime das incapacidades presente no Código Civil de 1916, mantido no Código Civil de 2002, o ECA distingue no artigo 2º a pessoa da criança do adolescente, no intuito de ressaltar as diferentes etapas do desenvolvimento humano, sendo que assegura às duas categorias os mesmos direitos fundamentais. As razões dessa distinção podem ser verificadas em algumas situações específicas, como nos processos de colocação em família substituta, no qual a criança será ouvida sempre que possível, enquanto que a participação do adolescente é obrigatória, sob pena de nulidade do processo. Explica Veronese: “Isso significa que o Estatuto entende que o adolescente, em determinadas situações, tem condições de opinar sobre fatos que digam respeito a sua vida privada e pode sobre eles decidir.”²⁷¹

A distinção entre criança e adolescente estabelecida pelo ECA contrasta especialmente com as disposições relativas ao regime das incapacidades tratadas no Código Civil, sendo que a relação entre personalidade e capacidade torna-se relevante para o direito da criança e do adolescente. Apesar da proximidade entre as categorias, a personalidade não se confunde com a capacidade. A personalidade decorre da pessoa, enquanto sujeito das relações jurídicas e é a faculdade reconhecida àquela, uma extensão da qualidade de ser humano.²⁷² Enquanto a personalidade é um valor, a capacidade se identifica como uma

subjetivos – voltados à tutela de interesses patrimoniais. Pietro Perlingieri, nessa esteira, esclarece que: “À matéria dos direitos da personalidade não é possível a aplicação do direito subjetivo elaborado sobre a categoria do ‘ter’. Na categoria do ‘ser’ não existe a dualidade entre sujeito e objeto, porque ambos representam o ser [...]. Onde o objeto da tutela é a pessoa, a perspectiva deve mudar; torna-se necessidade lógica reconhecer, pela especial natureza do interesse protegido, que é justamente a pessoa a constituir ao mesmo tempo o sujeito titular do direito e o ponto de referência objetivo da relação. [...] A personalidade é, portanto, não um direito, mas um valor (o valor fundamental do ordenamento) e está na base de uma série aberta de situações existenciais, nas quais se traduz a sua incessantemente mutável exigência de tutela. Tais situações subjetivas não assumem necessariamente a forma do direito subjetivo e não devem fazer perder de vista a unitariedade do valor envolvido.” (PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Tradução Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p 155- 156). (COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 65).

²⁷¹ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. 30 anos. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 30.

²⁷² CONSALTER, Zilda Mara. **Direito ao esquecimento**. Proteção da intimidade e ambiente virtual. Curitiba: Juruá, 2017. p. 69.

projeção desse valor, de modo que a capacidade informa a medida da personalidade, havendo que reconhecer que é possível haver personalidade sem a capacidade, como nos casos dos nascituros e falecidos.²⁷³

O Código Civil alude a dois tipos de capacidade, que refletem especial importância para o Direito da Criança e do adolescente. A capacidade de direito, enunciada no artigo 1º do Código Civil, atribui-se a todas as pessoas naturais, de maneira indistinta. “Conforme codificado, desde o nascimento com vida e a partir do registro válido, a pessoa natural e a pessoa jurídica, respectivamente, são dotadas de capacidade.”²⁷⁴ Enquanto a capacidade de direito trata da titularidade de direitos e deveres, a capacidade de fato se refere ao exercício de atos e seus efeitos jurídicos:

A capacidade de fato permite que sejam colocados em circulação os direitos, com a possibilidade de serem operadas transformações por meio de atuação jurídica. Trata-se, com efeito, de categoria dinâmica, diferentemente da capacidade jurídica, que se revela uma posição estática. Nesse sentido, entende-se que a capacidade de exercício requer que o indivíduo se encontre apto a manifestar de forma livre e consciente sua vontade, a fim de gerir seus interesses como melhor lhe aprouver.²⁷⁵

Considerando a variabilidade de graus de aptidão para discernir, em relação à capacidade de agir, as pessoas naturais se classificam em absolutamente incapazes e relativamente incapazes, conforme suas possibilidades de realização de atos na vida civil. Após as mudanças da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), modificou-se a redação do artigo 3º do Código Civil, o qual passou a dispor que, são absolutamente incapazes somente os menores de 16 anos. Desde o Código Civil de 1916, entende o legislador que a criança e o adolescente até 16 anos de idade não possuem, enquanto pessoa, o discernimento para distinguir o que pode ou não realizar na ordem privada.²⁷⁶

Já os adolescentes maiores de 16 anos são compreendidos pelo Código Civil como relativamente incapazes, não sendo totalmente destituídos de capacidade de exercício, apresentando certo grau de discernimento, ainda que reduzido, permitindo o exercício de certos atos, mediante assistência.²⁷⁷ Nesse contexto, Copi observa que tanto o Código Civil anterior como o atual apresentam como fundamento do instituto da incapacidade a tutela de pessoas que, por presunção, não possuem condição para a administração de seus interesses,

²⁷³ COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 70.

²⁷⁴ Idem., p. 70.

²⁷⁵ Ibidem., p. 71.

²⁷⁶ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 6 ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 89.

²⁷⁷ Op. cit., p. 73.

notadamente de conteúdo patrimonial. A lógica que permanece no regime das incapacidades, que influencia as relações nas quais se inserem crianças e adolescentes, é que cabe ao Direito Civil a tutela de situações jurídicas dotadas de valor econômico.

Contudo, é possível diferenciar as situações jurídicas subjetivas patrimoniais das existenciais, sendo estas últimas não suscetíveis de avaliações econômicas. Como ensina Vencelau, nas situações jurídicas existenciais, a pessoa não possui apenas um vínculo de titularidade, como ocorre com as demais situações jurídicas subjetivas, mas a pessoa é em si o próprio interesse. A situação jurídica, portanto, se dirige à proteção do ser.²⁷⁸ Mas a priorização da seara patrimonial sobre a existencial ainda está inserida na estrutura do regime das incapacidades do Código Civil, sendo que “os instrumentos voltados às situações econômicas tornaram-se o parâmetro para as situações existenciais.”²⁷⁹

A primazia do “ser” inaugurada com a nova ordem constitucional faz com que seja revisitada a categoria da capacidade quando se tem em discussão interesses existenciais e como expõe Copi, a partir das lições de Machado: “É nesse sentido que a capacidade de fato não deve mais se relacionar com o abstrato sujeito de direito, mas vincular-se à pessoa em sua dimensão ampla, ou seja, conectar-se à criança, ao adolescente, ao portador de transtorno mental, ao idoso.”²⁸⁰ O regime das incapacidades deve então ser repensado nos casos de exercícios de situações existenciais, no intuito de propiciar o próprio desenvolvimento humano.

A partir das considerações de Perlingieri, Copi destaca que, nas lições do referido autor, haveria uma incongruência na separação da titularidade da possibilidade de exercício do direito, quando estão em discussão interesses existenciais, de modo que, por referir-se à esfera mais íntima do indivíduo, não poderiam ser reivindicados por meio de assistência ou representação, cabendo então transpor as regras da capacidade quando tais direitos estão em pauta.²⁸¹

Nesse contexto, em que pese o reconhecimento como pessoas de direito, o aspecto patrimonial conferido às questões que envolvem a capacidade acabam por naturalizar a posição etária da criança e do adolescente como produtora de vulnerabilidade e, como pontua

²⁷⁸ MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Autonomia Privada e Dignidade Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 19.

²⁷⁹ COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 87.

²⁸⁰ MACHADO, Diego Carvalho *apud* COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. p. 87.

²⁸¹ Op. cit., p. 87-89.

Oliveira, serve de reforço à perspectiva individualista que se centra nas supostas limitações do indivíduo e não do contexto, para justificar os cuidados com esse período compreendido sempre como de transitoriedade.²⁸² Ainda sobre a interação da pessoa descrita no ECA e aquela compreendida pelo Código Civil, observa Oliveira:

À primeira vista, o aparato parece resistente tanto ao reconhecimento de qualquer autonomia das ditas incapazes, quanto ainda resistente à construção de abordagens jurídicas verdadeiramente autênticas à particularidade de seus universos. Parte da doutrina reconhece, contudo, aberturas, a partir da dignidade da pessoa humana, apta a proceder uma cisão entre prática de atos patrimoniais e prática de atos existenciais por incapazes, resguardando estes últimos como terreno propício para o exercício da autonomia— em equação que, embora valiosa, de acordo com o que argumentamos anteriormente, não rompe, por completo, com o paradigma individualista no qual se fortaleceu o sujeito de direito abstrato.²⁸³

Portanto, compreender a criança e o adolescente como sujeitos de direitos no ordenamento jurídico brasileiro significa, sobretudo, compreendê-los como pessoas, dotadas de dignidade e personalidade. Contudo, ainda que se pretenda a sua percepção e participação nas questões da vida civil e cidadã como um todo, o viés individualista e patrimonialista ainda preponderante na regulamentação das relações civis distribui sobre crianças e adolescentes as classificações de incapaz e relativamente incapaz, categorias estas determinantes para o exercício de direitos e participação das crianças em diversas situações jurídicas e sociais.

Contextualizando esse aparato normativo à situação de crianças e adolescentes refugiados ou solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, tem-se que a ordem constitucional e infraconstitucional vigente não admite discriminações de qualquer natureza, havendo que dizer que antes de refugiadas, o ordenamento jurídico brasileiro as compreende como crianças. No entanto, em razão da faixa etária e da condição pessoal que possam apresentar, dentre elas a de desacompanhadas ou separadas, serão compreendidas como absolutamente ou relativamente incapazes, sendo que poderão experimentar alguns obstáculos para o exercício imediato de direitos, ainda que existenciais para a proteção da dignidade humana, como poderia ser compreendida a solicitação de refúgio.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEVIDO PROCESSO LEGAL PARA O REFÚGIO E SUA IMPORTÂNCIA COMO GARANTIA ESSENCIAL AO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

²⁸² OLIVEIRA, Ligia Ziggotti de. **Cuidado como valor jurídico**: crítica aos direitos da infância a partir do feminismo. 2019, 143 fls. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 63.

²⁸³ Ibidem., p. 64.

A fim de enfrentar as questões que envolvem as solicitações de refúgio realizadas por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados no Brasil, necessário compreender a importância dos procedimentos na determinação do *status* de refugiado e os valores que os instruem, como as garantias que decorrem do reconhecimento do devido processo legal, vez que influenciarão nas formas de atendimento e participação possibilitadas à criança e ao adolescente.

Diante disso, relevante tratar do devido processo legal e das garantias que lhes são correlatas, vez que nem a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, nem o Protocolo Adicional de 1967 ou qualquer outro documento do ACNUR apresentam um modelo processual, capaz de estabelecer um procedimento comum a ser aplicado pelos países para conduzir os processos de solicitação de refúgio. Nesse sentido, Leite salienta que desse contexto: “[...] decorre a necessidade de se estabelecer um processo e uma estrutura que lhe seja correspondente e que permita ao Estado de acolhida receber, instruir e analisar, de maneira ordenada e racional, todas as solicitações de refúgio que lhes são formuladas.”²⁸⁴

Contudo, necessário que esses procedimentos se desenvolvam tendo por base garantias básicas, observando limites da atividade do Estado, bem como direitos daqueles que se encontram como solicitantes, havendo que se falar, portanto, em devido processo legal. Como leciona Dinamarco, é tarefa árdua conceituar o devido processo legal e precisar os contornos dessa garantia. O autor lembra que a jurisprudência norte-americana, no intuito de realizar esse feito, buscou defini-lo como algo que está em torno de todos, que ninguém sabe o que é, mas influi de maneira decisiva na vida e nos direitos de todos os indivíduos. A essa cláusula se abriu uma dimensão que vai além do sistema processual, constituindo um vínculo autolimitativo do poder estatal como um todo, que fornece meios de censurar a própria legislação vigente e, inclusive, ditar a ilegitimidade de leis que afrontem as bases do regime democrático.²⁸⁵

Grinover, Dinamarco e Cintra também expõem que, atualmente, na cláusula do devido processo legal se insere “[...] o direito do procedimento adequado: não só deve o procedimento ser conduzido sob o pálio do contraditório como também há de ser aderente à realidade social e consentâneo com a relação de direito material controvertida.”²⁸⁶ Assim, observam que o conteúdo do devido processo legal apresenta rico leque de garantias específicas, que se aplicam expressamente ao processo civil e também para outras áreas do

²⁸⁴ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 104.

²⁸⁵ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume I. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 120.

²⁸⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo**. 22 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 89-90.

ordenamento constitucional, lembrando que o contraditório e a ampla defesa, enquanto garantias do devido processo, devem ser observados em todos os processos, inclusive administrativos.²⁸⁷

Leite considera que o devido processo legal não envolve apenas o estabelecimento de procedimentos formais e previstos em lei. Conforme explica a autora, a história dos últimos séculos demonstrou que a legalidade material e processual não foi suficiente para garantir a dignidade humana, havendo que reconhecer que o devido processo legal não envolve somente o estabelecimento de aparatos que ditem regras sobre procedimentos formais a serem seguidos, mas também que tratem de ferramentas fundamentais para a garantia da dignidade humana da pessoa que figure como sujeito processual que busca a realização de um direito material.²⁸⁸

Tratando-se do procedimento para a solicitação de refúgio, faz-se então essencial o desenvolvimento de parâmetros regulares, justos e preestabelecidos para a apuração e análise do pedido de reconhecimento desse *status*, que se materializa justamente com a observância do devido processo. Isso decorre, segundo Leite, de duas situações fundamentais: a primeira é que, apesar dos direitos provisórios assegurados ao solicitante de refúgio, o reconhecimento da condição de refugiado, em si, depende da realização de um ato institucional no país de acolhida. Esse ato de natureza declaratória e efeito *ex tunc*, será precedido de um processo de verificação da existência material das circunstâncias componentes do conceito de refugiado, que será averiguado em caso.²⁸⁹

Ainda, há a necessidade da existência de processo, que decorre da própria natureza do temor que está envolvido, pois, embora o termo “fundado” possua uma esfera objetiva, ligada à existência verificável das condições que impeçam o retorno ao país de origem, o “temor” é elemento subjetivo, que pode ser modificado de acordo com a personalidade, cultura, crenças, condição psicológica, gênero e história de vida da pessoa e do país de onde decorrem os fatos, pelo que demanda uma apuração pormenorizada, centrada na pessoa que o realiza, por meio de procedimento adequado.²⁹⁰

A autora então observa que, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem desenvolvido uma relação básica de garantias e de conteúdo necessário em cada uma das modalidades procedimentais previstas, de forma que os instrumentos internacionais gerais e regionais contemplam o devido processo legal como um dos traços fundamentais dos direitos

²⁸⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo**. 22 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 89-90.

²⁸⁸ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 107.

²⁸⁹ Ibidem., p. 103.

²⁹⁰ Ibidem., p. 103.

humanos. Destaca a menção ao devido processo legal presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. VII e XI), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 (XVII, XXIV e XXVI), na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 1950 (art. 6º e 7º), no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 (art. 9º -11, 14, 15 e 24-26) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 7º, 8º, 24 e 25).²⁹¹

Como expõem Filardi, Dubinsky e Mendos:

Em outras palavras, as garantias do devido processo legal se aplicam na determinação de direitos e obrigações de ordem civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outro caráter, o que revela que o devido processo incide sobre todas essas áreas e não somente sobre a penal. O procedimento administrativo para a determinação da condição de refugiado não escapa, então, a este requisito, especialmente, quanto ao direito de procurar e receber asilo.²⁹²

Assim, das normativas internacionais anteriormente citadas, depreende-se que todas têm em comum o reconhecimento da dignidade humana e a igualdade. A legalidade também é eleita como fundamento básico para o devido processo, pois estabelece a autoridade competente para o julgamento, as circunstâncias em que se admite a prisão e as garantias processuais. Dispõem que a autoridade encarregada do julgamento também precisa ser imparcial e independente, além de acessível a toda pessoa que precise acioná-la. Nesse contexto, o acesso à justiça também prescinde da existência de condições e meios necessários para a participação dos sujeitos processuais. Soma-se a isso a publicidade dos atos processuais e a razoável duração do processo, as quais também são fundamentais para que se realize o devido processo.²⁹³

No que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro e o devido processo legal, Dinamarco destaca que este é estipulado como princípio na Carta de 1988 e que, ao apresentá-lo como garantia constitucional, revela-se a intenção de proclamar a autolimitação do Estado no exercício da própria jurisdição, no sentido de que o seu exercício será cumprido com as limitações existentes nas demais garantias e exigências, sempre conforme os padrões democráticos da República. Assim, considera:

²⁹¹ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 107.

²⁹² No original: “En otras palabras, las garantías del debido proceso legal se aplican en la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, lo que revela que el debido proceso incide sobre todos estos órdenes y no sólo sobre el penal. El procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiado no escapa, pues, a esta exigencia, máxime cuando está en juego el derecho a buscar y recibir asilo.” (FILARDI, Marcos Ezequiel; DUBINSKY, Karina; MENDOS, Lucas Ramón. El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias. In: LETTIERI, Martín (ed). **Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica**. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa - Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 229).

²⁹³ Op. cit., p. 109.

O poder estatal exercido pelo juiz sofre todas as limitações inerentes ao Estado-de-direito democrático, não podendo ele avançar sobre as competências de outros juízes e não podendo ainda quando eventualmente lho autorize a lei, exercer o poder de modo capaz de comprimir as esferas jurídicas dos jurisdicionados além do que a Constituição permite.²⁹⁴

Leite observa que, todo o conteúdo desenvolvido no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com exceção da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, devem impactar a interpretação nacional sobre o devido processo legal no Brasil, tendo em vista a interdependência, progressividade e indivisibilidade dos Direitos Humanos, sendo que, mesmo se o Brasil não possuísse nenhum dispositivo sobre o devido processo legal, estaria sujeito a ele, vez que se trata de matéria de direitos humanos.²⁹⁵

Contudo, o princípio do devido processo legal se manifesta como garantia no ordenamento jurídico brasileiro, aplicável a procedimentos judiciais e administrativos, por força do artigo 5º, inciso LV da Constituição de 1988 que dispõe que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, bem como aos acusados em geral, serão assegurados o contraditório, com meios e recursos que lhes são devidos.²⁹⁶ Bordallo considera que a Constituição resguarda, sobretudo, a concepção material de devido processo, a qual garante a toda pessoa não só um processo legal, mas um processo legal justo e adequado para a defesa de seus interesses. E para tanto, observa que processo justo será aquele que se inicia no seio do legislativo, com a devida aprovação do texto legal já em consonância com os parâmetros constitucionais e se estende até o processo para a defesa dos direitos, seja ele judicial ou administrativo, com estrita observância dos direitos fundamentais.²⁹⁷

Vale também destacar que as garantias decorrentes do devido processo legal são reafirmadas àquele que não é nacional, haja vista que a Lei 13.445 de 24 de maio de 2017, a denominada Lei de Migração, elegeu no artigo 3º, inciso I que a política migratória brasileira rege-se pela universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Em que pese as peculiaridades, solicitantes de refúgio também podem ser compreendidos, em última análise, como migrantes, de modo que as garantias e direitos previstos na norma geral também se aplicam aos seus casos, naquilo que a Lei 9.474/1997 não dispuser.

²⁹⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume I. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 120.

²⁹⁵ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 109.

²⁹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

²⁹⁷ BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Os princípios constitucionais do processo. In: **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 715.

Assim, estabelecendo um diálogo constante com os documentos internacionais de direitos humanos e rompendo com o entulho autoritário presente no antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), a Lei de Migração apresenta vasto rol de princípios e garantias que “[...] transformam o paradigma da situação jurídica do estrangeiro em um marco legal dos direitos humanos dos migrantes”,²⁹⁸ que não devem ser deixados de lado ao analisar as garantias do devido processo para a solicitação de refúgio.

Considerando a relação entre as garantias do devido processo e a consecução dos direitos humanos, cabe considerar que o rol de princípios inaugurados pela Lei de Migração também contempla ao migrante as garantias do devido processo legal. Assim, o acesso à via judicial e administrativa deve ser compreendido como direito formal que tem por objetivo o acesso aos outros direitos, de caráter material, tendo como destinatários as pessoas naturais, brasileiros ou estrangeiros que se encontrem no Brasil, além das pessoas jurídicas.²⁹⁹

No que se refere à criança e ao adolescente e as garantias do devido processo legal, vale salientar que o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe no Título IV, denominado do acesso à Justiça sobre os aspectos processuais que regem o direito da infância e juventude. Bordallo compreende que esse capítulo do ECA traduz, principalmente, a intenção do legislador de demonstrar que estava assegurado para a criança e para o adolescente um devido processo legal, no qual todas as garantias estariam resguardadas e os direitos respeitados, tornando evidente a proteção dos direitos no curso de suas relações jurídicas, decorrente da mudança na forma de compreender essas pessoas perante o ordenamento jurídico.³⁰⁰

Ainda, utilizando-se da estrutura da Lei 13.445/2017, tem-se que, pela primeira vez a legislação brasileira relacionada ao tema da migração contempla de maneira expressa a pessoa da criança e do adolescente, dispondo no inciso XVII do artigo 3º que a política migratória brasileira também terá como princípio e diretriz a proteção integral e atenção ao interesse superior da criança e do adolescente migrante.³⁰¹ Dadas as razões expostas, evidente que para atender ao interesse superior da criança e do adolescente, a observância das garantias do devido processo legal nos procedimentos que envolvam crianças e adolescentes também deve estar assegurado.

²⁹⁸ VENTURA, Deisy. Lei de Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTECA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 430.

²⁹⁹ PINTO, Simone Rodrigues. Acesso à justiça. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTECA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 39.

³⁰⁰ BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Os princípios constitucionais do processo. In: **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 712.

³⁰¹ BRASIL. **Lei 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 09 dez. 2019.

Assim, as Convenções e Tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte somam às garantias constitucionais estabelecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo que, o procedimento para a solicitação de refúgio no Brasil estará intimamente ligado aos pressupostos do devido processo legal, havendo que ser cumprida essa fórmula com relação a adultos, crianças e adolescentes. Desse modo, cabe analisar como essa garantia se desdobra no procedimento de solicitação previsto pela legislação brasileira e como a criança e o adolescente desacompanhados ou separados se situam nesse contexto.

3.3 A LEI 9474/1997 E O PROCEDIMENTO PARA A SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

Uma vez consignada a importância do devido processo legal para o procedimento de solicitação de refúgio, cumpre analisar a estrutura prevista pela legislação brasileira, a fim de avançar na proposta do trabalho, de compreender o lugar da criança e do adolescente refugiados desacompanhados ou separados no ordenamento jurídico brasileiro e se é possível falar de um tratamento ambivalente, eventualmente verificável do procedimento de solicitação e dos atos institucionais que se seguem.

Enquanto signatário da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Brasil reforçou seu compromisso com o Direito Internacional dos Refugiados com a edição da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação da Convenção de 1951. Como destaca Mazzuoli, trata-se da primeira lei nacional a regulamentar tratado de direitos humanos no país, referindo-se diretamente à Declaração Universal de Direitos Humanos e utilizando-a como referencial ético para sua aplicação. Além disso, constitui legislação pioneira na América Latina, sendo a mais ampla referente à temática.³⁰²

Mazzuoli observa que dois aspectos na legislação merecem especial atenção. O primeiro deles é quanto à definição de refugiado adotada pela legislação no artigo 1º, o qual apresenta conceito ampliado, para além daquele previsto na Convenção de 1951, alinhado à Declaração de Cartagena de 1984, possibilitando a concessão do *status* de refugiado também nas hipóteses de grave violação de direitos humanos. O segundo aspecto relevante destacado pelo autor é a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, composto por representantes do governo, sociedade civil e Nações Unidas, responsável, sobretudo, pela apreciação das solicitações de refúgio e

³⁰²MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed, rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 742.

declaração da condição de refugiado, além da análise dos casos de perda e cessação de refúgio.³⁰³

A Lei 9.474/1997 estabeleceu um procedimento administrativo para a determinação da condição de refugiado, impondo, portanto, a observância do devido processo legal. Isso significa que há o dever da Administração Pública de atuar sempre conforme a Lei determina, garantindo a certeza do dever público e do direito do particular na relação administrativa.³⁰⁴ Contudo, tratando-se de ato administrativo declaratório e vinculado, conforme se depreende do artigo 26 da referida legislação, a decisão do CONARE e do Ministro da Justiça estão sujeitas ao controle do judiciário, podendo ser discutida judicialmente pelo interessado.³⁰⁵

Em que pese os avanços na regulamentação da temática promovidos com a Lei 9.474/1997, Leite observa de forma pertinente que o aparato normativo para a estrutura brasileira para gestão e julgamento dos processos para o refúgio está baseada, na realidade, em quatro tipos de normas: Lei Federal, portaria do Ministério da Justiça, decreto presidencial e em resolução normativa do CONARE. Observa que, em muitos aspectos, o Regimento Interno do CONARE difere das disposições legais, atribuindo ao órgão funções diferentes daquelas previstas na legislação, como por exemplo, a obrigação de atuar na orientação e coordenação para a integração local de refugiados, que está prevista somente no Regimento Interno. Nesse sentido, Leite salienta:

Embora a criação do CONARE, a definição dos seus membros e da sua presidência, o estabelecimento de um Coordenador para o órgão e a distribuição de competências tenha sido pela Lei n. 9.474/1997, as demais espécies normativas são responsáveis por diversos detalhamentos e muitas adições à estrutura do CONARE que são fundamentais à sua existência e a características que podem influenciar na sua imparcialidade e eficiência.³⁰⁶

A autora destaca ainda que, outras matérias de grande relevância para o procedimento de solicitação de refúgio, como a definição da autoridade competente pela instauração do processo de reconhecimento da condição de refugiado e pela sua instrução e relatório encontra fundamento somente em resolução do CONARE (RN-CONARE 18/2014). Contudo, dada a natureza das resoluções, tem-se que pode ser substituída a qualquer tempo, conforme entendimento do próprio CONARE, órgão responsável pela sua edição. Assim:

A alta frequência com que o colegiado tem produzido novas resoluções e, inclusive, alterado normativas anteriores sua também demonstra que é bastante inseguro o

³⁰³MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed, rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 743.

³⁰⁴MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 291.

³⁰⁵MORAES, Thais Guedes Alcoforado. O papel do Judiciário na proteção aos refugiados. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Volume especial. 2014. p. 164-181.

³⁰⁶LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 165.

sistema normativo nacional sobre a formação da estrutura competente para aplicação do Direito dos Refugiados no plano nacional.³⁰⁷

Desse modo, apesar da legislação existente significar passo de importância para a regulamentação da temática no país, cabe atentar para suas lacunas e o poder conferido à Administração para a regulamentação delas que, não raras vezes, é capaz de dar margem à insegurança e morosidade no desenvolvimento do procedimento de solicitação, contrariando preceitos vinculados ao devido processo.

Ainda assim, é no Título II, do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio e no Título IV, do processo de refúgio, descritos na Lei 9.474/1997 que se encontram as principais disposições sobre o procedimento para a solicitação de refúgio no Brasil, sendo que as resoluções normativas e outros tipos de regulamento posteriores buscam de algum modo, complementar tais disposições e estabelecer fluxos para que os procedimentos aconteçam. Assim, as disposições da Lei 9.474/1997 serão analisadas em conjunto com as principais resoluções que a regulamenta, sendo elas a RN 18/2014, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e a RN 29/2019, que estabelece a utilização do SISCONARE como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

A partir da Lei 9.474/1997 e da RN 18/2014, Leite considera que é possível elencar cinco fases do desenvolvimento do processo de solicitação de refúgio no Brasil: uma fase prévia ou preliminar à instauração do procedimento; a instauração formal do procedimento; a instrução do feito; o julgamento e a fase recursal, pontuando que, para cada uma dessas fases é possível identificar a existência de normas infra legais correspondentes à legislação, sendo que as resoluções normativas acabaram por desenvolver outros dois momentos processuais não previstos no texto legal, sendo eles a suspensão e o arquivamento, nos termos na Resolução Normativa 18/2014 do CONARE.³⁰⁸

A denominada fase preliminar se refere, principalmente, ao disposto no título II, do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio. Dispõe o artigo 7º que o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado, podendo direcionar esse pedido a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, devendo esta oferecer as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Leite observa que, conforme se depreende do artigo 17, é possível que a manifestação oral de interesse em solicitar o refúgio ocorra em outro momento, que não o da

³⁰⁷LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 165.

³⁰⁸Ibidem., p. 167.

chegada em território nacional, sendo que a instauração formal do processo somente ocorrerá com a colheita das declarações do solicitante, nos termos do artigo 18.³⁰⁹

Contudo, desde o momento da manifestação oral o solicitante já está contemplado pelo princípio do *non-refoulement*, conforme dispõem os artigos 7º, parágrafo primeiro e artigo 8º da Lei 9.474/1997, sendo que o único requisito para exercício desse direito é a existência de uma manifestação oral por parte do solicitante. Ao prever o direito do solicitante de receber informações da autoridade migratória sobre o procedimento, Leite considera que o legislador estabeleceu um quadro de garantias decorrentes da manifestação oral, que caracteriza a fase preliminar do procedimento, observando que o artigo 1º da RN 12/2014 dispõe que o acesso ao procedimento de solicitação é universal e não depende da demonstração prévia de quaisquer requisitos estabelecidos no artigo 1º da Lei 9.474/1997.³¹⁰

No entanto, a RN 29/2019 revoga os artigos 1º, 2º, 3º e 4º da RN 18/2014, despertando reflexões sobre a classificação da fase preliminar realizada por Leite, bem como sobre a aplicação do princípio do *non-refoulement*. A RN 29/2019 estabelece a utilização do SISCONARE, um sistema de solicitação de refúgio eletrônico, em substituição ao Termo de Solicitação de Refúgio constante no anexo I da RN 18/2014. Dispõe o parágrafo único do artigo 2º da RN 29/2019 que o interessado em solicitar o reconhecimento da condição de refugiado deverá efetuar cadastro na plataforma do SISCONARE, apresentar seus dados pessoais e de contato, bem como manter os dados atualizados no sistema.

Dispõe o artigo 3º que o termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deverá ser preenchido eletronicamente, sendo que ao preencher o documento eletrônico, o usuário deverá aceitar os termos de uso do sistema. Na sequência, dispõe o parágrafo 2º que para a efetivação do recebimento do pedido, o solicitante deverá comparecer pessoalmente a uma das unidades da Polícia Federal, que se mantém como a autoridade competente, para apresentar o termo preenchido. Assim, para manter a classificação elaborada por Leite, o momento do cadastro na plataforma e o preenchimento da ficha eletrônica poderiam ser compreendidos como a fase preliminar do procedimento, vez que a inscrição no sistema e o preenchimento do documento ainda não marcam o início efetivo do processo de solicitação.

Outra questão que pode ser levantada é sobre a possibilidade de o solicitante efetuar o cadastro na plataforma antes do ingresso efetivo no país e se o preenchimento do formulário eletrônico significaria, desde a sua entrada, sua manifestação de vontade, acionando a

³⁰⁹LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 167.

³¹⁰Ibidem., p. 168.

aplicação do princípio do *non-refoulement*. A RN 29/2019 não apresenta nenhuma disposição que impeça a realização do cadastro e o preenchimento da solicitação eletrônica antes do ingresso no território nacional, tampouco que obrigue o preenchimento deste em alguma unidade da Polícia Federal. Inclusive, ao que parece, não haveria razão em tal impedimento, vez que se tratando de formulário *on-line*, o acesso à rede mundial de computadores e consequentemente ao formulário eletrônico poderia ser feito em qualquer localidade.

Ademais, a RN 29/2019 dispõe no parágrafo 3º do artigo 3º e parágrafo 1º do artigo 4º que a Polícia Federal colherá os dados biométricos do solicitante, o que demanda a sua presença em alguma localidade do território brasileiro. Assim, não se vislumbra prejuízo relacionado ao preenchimento do formulário eletrônico antes do ingresso no país, o que pode até mesmo ser visto como elemento facilitador para o solicitante, que poderá acessá-lo em outros idiomas, além do Português, bem como contribuir para a celeridade do procedimento.

Nesse contexto, entende-se que o preenchimento do formulário eletrônico pelo solicitante, seja daquele que eventualmente ingressar com o formulário preenchido ou que realizá-lo em outro momento dentro do território nacional, deve ser compreendido como a expressão da vontade de solicitar o refúgio, de modo que a autoridade migratória que se encontre na fronteira deverá prestar as informações que se fizerem necessárias, bem como impedir sua deportação, aplicando-se o disposto no parágrafo 1º do artigo 7º da Lei 9.474/1997.

Além disso, em que pese os comentários sobre o artigo 17 da Lei 9.474/1997 indicar em maior parte que o estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e realizar *manifestação oral* para registrar sua solicitação, cabe destacar que a redação do artigo 17 dispõe que o interessado deverá apresentar-se à autoridade competente e *externar vontade* de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, pelo que a apresentação da solicitação eletrônica preenchida, ainda que o solicitante não tenha a habilidade de se dirigir oralmente à autoridade, seja em decorrência de barreiras de idioma ou de outra natureza, parece ser suficiente para demonstrar a vontade do solicitante, ensejando a sua proteção pelo princípio do *non-refoulement*.

Assim, mesmo com as mudanças promovidas com a RN 29/2019 e a implantação do SISCONARE, verifica-se que ainda é possível tratar de uma fase preliminar no procedimento de solicitação de refúgio, mantendo todas as garantias que lhes são correlatas. Nesse aspecto, e, sobretudo em relação ao cumprimento integral do princípio do *non-refoulement*, Ramos salienta que o ato a ser realizado pela autoridade competente “exige uma completa apuração do pedido do solicitante de refúgio, para que seja confirmado ou não o seu estatuto de

refugiado.”³¹¹ Nesse sentido, destaca que não há dispositivo legal que autorize a Polícia Federal, enquanto agente para controle das fronteiras brasileiras, a verificar, por “convicção pessoal”, se o solicitante reúne os requisitos necessários para obtenção do *status* de refugiado. “O agente policial deve seguir o que prevê a lei, ou seja, ao receber um estrangeiro que expressa a vontade de obter refúgio no Brasil, deve esclarecê-lo sobre seu direito, bem como deve orientá-lo sobre o procedimento adequado, para decisão posterior do Conare.”³¹²

Ainda na fase preliminar, importante observar que, nos termos do artigo 8º, a entrada irregular no território nacional não deve obstar a solicitação de refúgio. Jubilut considera que tal disposição é essencial para a efetiva proteção dos refugiados e solicitantes, pois se a entrada regular fosse uma exigência legal, a própria vinda para o Brasil estaria comprometida, vez que, na maioria das vezes, a obtenção de visto ou passaporte é impossível, dada as condições no país de origem.³¹³

Quanto à fase de instauração do procedimento, tem-se no artigo 9º que a autoridade a quem for apresentada a solicitação de refúgio deverá ouvir o interessado, preparando o termo de declaração, fazendo constar as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e também as razões que o fizeram deixar seu país de origem. Já no capítulo do processo de refúgio, o artigo 18 expõe que a autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, sendo que este ato marcará a abertura do procedimento. Leite compreende que a redação do artigo 18 sugere a existência de um intervalo mínimo de tempo entre a apresentação da solicitação à autoridade e a notificação do solicitante para prestar declarações, no qual o solicitante já estará protegido pelo *non-refoulement*. Contudo, esse intervalo deve ser o menor possível, haja vista o caráter de urgência, atribuído pelo artigo 47, bem como a vulnerabilidade a que pode estar exposto o solicitante.³¹⁴

O artigo 19 da Lei 9.474/1997 dispõe que, além das declarações, o interessado deverá preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado. Sobre isso, dispunha a RN 18/2014 que a abertura formal do processo dependia somente da entrega do termo de solicitação preenchido à autoridade da Polícia Federal, que poderia ser realizada, inclusive, por meio de procurador. Nos termos do artigo 4º da RN 29/2019, tem-se que o início do processo depende do recebimento, pela Polícia Federal, do termo de solicitação devidamente preenchido. Ainda, dispõe o parágrafo 2º do mesmo artigo que as informações prestadas nesse

³¹¹RAMOS, André de Carvalho. O princípio do *non-refoulement* no Direito dos Refugiados: Do ingresso à extradição. **Direitos Humanos**. São Paulo, v. 7, Editora dos Tribunais, 2011. p. 9.

³¹² Ibidem., p. 9.

³¹³JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p.196.

³¹⁴LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 170.

termo equivalerão ao termo de declarações que trata o artigo 9º da Lei 9.474/1997. Mantendo o que já era previsto na RN 18/2014, a RN 29/2019 também dispõe no parágrafo 3º do artigo 4º que, caso julgue necessário ou conveniente, a Polícia Federal poderá proceder à oitiva do solicitante de refúgio.³¹⁵

Portanto, embora tenha tido sua fase preliminar modificada, conferindo certo avanço com a existência de um termo de declaração eletrônico, tem-se que o início efetivo do processo de solicitação ainda demanda o comparecimento do solicitante à autoridade competente. Contudo, a manutenção de dispositivo na RN que conserva como facultativa a oitiva do solicitante pela Polícia Federal demonstra que se manteve a intenção de tornar dispensável a fase de oitiva oral do solicitante de refúgio, remetendo-se aos motivos expostos por Leite quando da análise desse dispositivo na RN 18/2014.

Segundo a autora, essa intenção se deve a três fatores fundamentais: a necessidade de aceleração da instauração do processo; a compreensão de que as declarações colhidas pela autoridade poderiam não ter grande utilidade para a avaliação dos casos e a intenção de afastar as distorções dos atos praticados pela Polícia Federal que, não raras vezes, conduzia o ato da oitiva como se estivesse diante de uma investigação criminal, colocando o solicitante de refúgio em posição suspeita, deturpando o objetivo do ato e descumprindo, com isso, seu propósito.³¹⁶

Em relação aos efeitos da instauração do procedimento, o artigo 21 dispõe que, recebida a solicitação de refúgio, o Departamento da Polícia Federal irá emitir protocolo em favor do solicitante e seu grupo familiar, o qual autorizará sua estada até a decisão final do processo.³¹⁷ Além disso, também mantendo disposições da RN 18/2014, a resolução 29/2019 traz no artigo 4º, parágrafo 1º que, depois de colhidos os dados biométricos, a Polícia Federal emitirá o protocolo mencionado no artigo 21, o qual constitui prova da condição de solicitante de reconhecimento da condição e refugiado; servirá como documento de identificação do titular e ainda conferirá ao solicitante todos os direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro.³¹⁸

³¹⁵MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³¹⁶LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 174.

³¹⁷BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

³¹⁸MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de

O protocolo emitido permitirá também ao solicitante a inscrição no Cadastro de Pessoa Física, bem como expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social, com prazo de validade prorrogável de acordo com a validade do protocolo. Embora o texto legal não estabeleça este prazo, a RN 29/2019 manteve a disposição da RN 18/2014 e estipulou no parágrafo 2º do artigo 5º que o prazo de validade do processo será de um ano, prorrogável por igual período até o final da sua tramitação.³¹⁹

Leite também considera que um segundo efeito da instauração do processo é a ampliação das consequências do *non-refoulement* e que, embora exista essa garantia desde a primeira manifestação oral do solicitante, a Lei 9.474/1997 dispôs sobre outras medidas para assegurar a realização desse princípio.³²⁰ O artigo 10 da referida Lei determina que, uma vez apresentada a solicitação, esta suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, anteriormente instaurado contra o solicitante e pessoas de seu grupo familiar, demonstrando que será proibida qualquer forma de devolução do solicitante ao seu país de origem.³²¹ Contudo, necessário observar que nem o texto legal, as resoluções normativas ou o Regimento Interno do CONARE dispõem sobre os trâmites para identificação da existência desses procedimentos ou ainda sobre a comunicação da existência de solicitação de refúgio nos processos criminais, a fim de promover a sua efetiva suspensão.³²²

Embora apresente um novo sistema de tramitação dos processos de solicitação de refúgio, que indica a intenção da consolidação de um sistema eletrônico, a RN 29/2019 também não dispôs sobre os aspectos deficitários apontados por Leite, de modo que ainda não há disposição específica de como devem ocorrer as comunicações entre as instituições oficiais para promover a suspensão de procedimentos administrativos e judiciais eventualmente existentes.

Ainda vale dizer que, nos termos do artigo 34 da Lei 9.474/1997, tem-se que a solicitação de refúgio suspenderá qualquer processo de extradição pendente, em fase

reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³¹⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³²⁰ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 175.

³²¹ BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

³²² Op. cit., p. 175.

administrativa ou judicial, tendo em vista os fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. Nesse aspecto, ocorre novamente reforço ao princípio do *non-refoulement* com a instauração do processo de solicitação. Como salienta Ramos:

Além disso, de acordo com o art. 33 da Lei 9.474/1997, o reconhecimento da condição de refugiado impede o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. No mesmo sentido, a Lei 9.474/1997 estabelece o sobrestamento do processo de extradição em sua fase administrativa (de comunicação entre os Estados) ou já em curso no STF, nos termos do seu art. 34. Tal suspensão deve abarcar, inclusive, a eventual execução material da entrega de extraditando após a decisão concessiva da extradição pelo STF. Nesta última hipótese, o extraditando, agora solicitante de refúgio, encontra-se sob a jurisdição do Estado brasileiro e, logo, ao abrigo do princípio do *non-refoulement* (proibição do rechaço, base da proteção ao refugiado).³²³

Diante de tais disposições, impossível admitir no ordenamento constitucional instrumentos normativos que contrariem preceitos da Constituição, de legislação ordinária e de tratados internacionais para a proteção de direitos humanos, como proposto de maneira desarrazoada pelo Ministério da Justiça por meio da Portaria n. 666 de 25 de julho de 2019, que dispôs sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa “perigosa” ou que tenha praticado atos contrários aos princípios e objetivos nacionais.

Conforme recomendação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, a Portaria é, a um só tempo, ilegal, inconstitucional e atentatória à convencionalidade, sendo que sua vigência poderia até mesmo produzir efeitos negativos no processo de solicitação de refúgio, contrariando em diversos aspectos o princípio do *non-refoulement*. Apesar de algumas modificações em seu texto, decorrentes das críticas fundamentadas, a Portaria permanece vigente, cabendo destacá-la como instrumento que contraria todos os propósitos do procedimento de solicitação de refúgio atualmente previsto.³²⁴

Por fim, tem-se como efeito da instauração do procedimento a vinculação do solicitante com a autoridade brasileira, de modo que, reforçando preceitos já apresentados no artigo 6º da RN 18/2014, a RN 29/2019 no artigo 7º que, o solicitante deverá acessar o SISCONARE com periodicidade mínima de 30 dias. Além disso, dispõe no artigo 8º que é

³²³ RAMOS, André de Carvalho. O princípio do *non-refoulement* no Direito dos Refugiados: Do ingresso à extradição. **Direitos Humanos**. São Paulo, v. 7, Editora dos Tribunais, 2011.p. 12.

³²⁴ MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Recomendação nº16 de 15 de agosto de 2019**. Recomenda a suspensão imediata dos efeitos da Portaria nº 666 de 25 de julho de 2019 do Ministro da Justiça. 20 ago 2019. Ed. 160, seção 1, p. 64. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/recomendacao-n-16-de-15-de-agosto-de-2019-211442786>. Acesso em: 06 dez. 2019.

dever do refugiado e do solicitante manter atualizado junto ao SISCONARE os dados de contato.³²⁵

Nesse aspecto, considerando as disposições até então existentes na Lei e RN, Leite destacava que, apesar da obrigação imposta ao solicitante, a RN 18/2014 não estabelecia formas ou meios de comunicação pelo qual a atualização do endereço poderia efetivamente ser realizada.³²⁶ Contudo, ao implantar o SISCONARE, a RN 29/2019 aparentemente preencheu essa lacuna normativa, dispondo no parágrafo 1º do artigo 7º que as notificações relacionadas ao procedimento serão realizadas pelo sistema, sendo que prazos processuais terão início a partir da leitura da notificação ou do 31º dia do seu envio, tendo em vista a obrigação assumida pelo solicitante de acessar o sistema, no mínimo, a cada 30 dias.³²⁷

Na sequência da fase de instauração, tem-se a fase de instrução do feito. A Lei 9.474/1997 dedica-se de maneira breve a esta fase e apenas descreve no artigo 23 que a autoridade competente procederá as diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre a confidencialidade aplicável ao procedimento. O artigo 24 complementa a disposição, determinando que, finda a instrução, a autoridade competente elaborará relatório para ser enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião do Colegiado.

Conforme trata o Regimento Interno do CONARE, reforçado pela RN 18/2014 e agora reiterado pela RN 29/2019, a autoridade competente para esta fase do procedimento, a instrução, é a Coordenação-Geral do CONARE.³²⁸ Nesse aspecto, Leite destaca que nem o texto legal ou regulamentar apresentam de maneira pormenorizada a distribuição das atividades de instrução, embora fosse recomendado o estabelecimento de critérios claros e técnicos para estas funções, diante da complexidade que o procedimento exige. Ainda, sobre as atividades do CONARE expõe:

Igualmente, a despeito de referir que as diligências necessárias para cada processo serão determinadas pelo CONARE, as normas existentes também não definem como serão determinadas estas diligências: se por decisão do colegiado, por deliberação do Presidente do órgão ou, ainda, por despacho de um de seus membros, designado

³²⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³²⁶ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 180.

³²⁷ Op. cit.

³²⁸ Art. 17. Ao Coordenador-Geral compete: [...] VII – Coordenar os procedimentos de entrevistas e instrução dos processos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/regimento-interno-conare.pdf/view>. Acesso em: 02 dez. 2019).

como relator do feito (segundo autorização do art. 15, I, do Regimento Interno do CONARE).³²⁹

A única menção específica presente na Lei é sobre a realização da entrevista pessoal do solicitante. Em complemento à legislação nacional, a RN 29/2019 dispõe no artigo 6º e seus parágrafos sobre algumas ações que integram a fase de instrução. Verifica-se que, após o recebimento da solicitação, a Coordenação-Geral do CONARE realizará a instrução processual, providenciando a emissão de notificação de agendamento de entrevista, seguido da realização do ato.

Em que pese ainda não exista regulamentação específica no Regimento Interno do CONARE ou na própria RN sobre a forma e os meios utilizados para a realização da entrevista, verifica-se que, em nome da celeridade processual, é possível que a Coordenação-Geral estabeleça parcerias com outras organizações oficiais e demais integrantes da sociedade civil para facilitar a realização da entrevista, etapa essencial para o desenvolvimento da solicitação.

O inciso III do artigo 4º da RN 18/2014, revogado pela RN 29/2019 dispunha expressamente sobre a possibilidade de participação de organismos da sociedade civil no ato da entrevista. Embora a RN substituta não apresente dispositivo semelhante, tem-se que a prática ainda admite adoção de ações nesse sentido e exemplo disso é a parceria estabelecida entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, via Coordenação-Geral e a Universidade Federal do Paraná, por meio do Projeto Migração, Refúgio e Hospitalidade, vinculado ao ACNUR, para a realização de mutirões de entrevistas fora da sede do CONARE, facilitando o comparecimento do solicitante ao ato e acelerando, em certa medida, o andamento da solicitação.³³⁰

Além dessas medidas, a Coordenação-Geral também deverá promover a juntada processual de eventuais documentos entregues pelo solicitante durante a entrevista ou

³²⁹LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 180.

³³⁰ A cooperação entre CONARE e UFPR acontece desde fevereiro de 2018, sendo que até dezembro de 2018 as entrevistas eram conduzidas somente via *internet*. Em janeiro de 2019 iniciaram os mutirões de entrevistas presenciais, com a presença de um servidor da Coordenação-Geral, em tempo integral e durante toda uma semana, possibilitando, em média, a realização de 30 entrevistas. Destaca a nota do Ministério da Justiça e Segurança Pública: O agendamento das entrevistas dos solicitantes de refúgio é elaborado em conjunto, pela Coordenação-Geral do Conare e pela UFPR, e o critério utilizado é o cronológico - salvo os casos prioritários previstos em lei. Para agendamento de entrevista, o setor responsável da Universidade verifica se os processos de refúgio estão com a documentação completa. A Universidade então inclui os requisitantes em uma lista encaminhada ao Conare, que a revisa e providencia a notificação dos solicitantes para a entrevista presencial. De posse desta lista, o servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública prepara e realiza as entrevistas nos mutirões. A partir daí os trâmites seguem de forma idêntica aos demais processos. "(MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Parceria entre Ministério e Universidade realiza mutirões para entrevistar solicitantes de refúgio**. Brasília, 06/06/2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559854015.09> . Acesso em: 02 dez. 2019.

enviados por outros meios. Caber-lhe-á ainda a elaboração do parecer de mérito sobre a elegibilidade, a ser apreciado pelo CONARE e a comunicação à Polícia Federal das decisões proferidas pelo órgão, para realização dos registros administrativos que se fizerem necessários. Nos casos em que a solicitação demonstrar-se manifestamente fundada ou infundada, o CONARE poderá estabelecer procedimentos acelerados ou simplificados ou ainda decidir pela dispensa da entrevista, conforme parágrafos 1º e 2º do artigo 6º da RN 29/2019.³³¹

O parágrafo 3º do artigo 6º ainda dispõe que, na hipótese da solicitação de refúgio ser manifestamente infundada, o CONARE poderá decidir pela entrevista simplificada. Nesse ponto, dois termos utilizados na RN merecem atenção, quais sejam “manifestamente fundada (e infundada)” e “entrevista simplificada”. Quanto ao primeiro termo, a resolução não dispõe sobre os critérios que poderiam caracterizar a solicitação como potencialmente verossímil ou inverossímil, capaz de justificar o impulso ou retardo de sua apreciação, dando margem à discricionariedade do órgão para a análise da questão.

Do mesmo modo, quanto à “entrevista simplificada” não há disposição regulamentar que permita compreender o que a diferencia da entrevista que poderia ser denominada regular. Além disso, tratando-se de procedimento com caráter de urgência, ideal que todas as entrevistas ocorressem de forma simplificada, de tal forma que esta deveria ser a regra e não a exceção. Assim, entende-se que tais termos poderiam ser descritos de maneira mais abrangente no texto regulamentar, no intuito de não comprometer as garantias do devido processo legal.

Passando-se à fase de suspensão, Leite observa que esta não decorre da Lei 9.474/1997, mas das resoluções elaboradas pelo CONARE, sendo prevista pela primeira vez na RN 13/2007, com referência à RR 08/2006, do CNIG, que orienta o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração os pedidos de refúgio que não fossem passíveis de concessão, mas que a critério do CONARE, possibilitem a permanência no país por razões humanitárias. O dispositivo foi substituído pela RN 18/2014 e enquanto a RN anterior tratava de uma possibilidade de envio dos autos ao CNIG, o artigo 12 do novo texto passou a estabelecer que a suspensão do processo ocorrerá sempre que estiverem presentes as circunstâncias da Resolução Recomendada (RR) 08/2006 e RN-CNI 27/1998.³³²

³³¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³³² LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 179.

A autora considera ainda que, a RN 18/2014 acaba por estabelecer uma condição prejudicial à análise da condição de refugiado pelo CONARE, mas ainda assim difere positivamente da RN 13, vez que esta estabelecia que, uma vez negada a concessão pelo CNIG da permanência por razões humanitárias, a solicitação de refúgio deveria ser arquivada pelo CONARE, enquanto a RN 18 permite a continuidade do procedimento de solicitação de refúgio, podendo ser retomado o seu julgamento.³³³

Quanto à fase de arquivamento, esta decorre da inércia do solicitante, que passou a ser tratada como causa de arquivamento do processo sem análise de mérito no artigo 6º da RN 18/2014. Assim, o não comparecimento injustificado, por duas vezes consecutivas, à entrevista para a qual tenha sido previamente notificado e a desatualização de endereço perante a Coordenação-Geral, em prazo máximo de 30 dias, a contar da sua última notificação são causas de arquivamento do procedimento.³³⁴

Leite destaca, no entanto, que as hipóteses de arquivamento mencionadas decorrem exclusivamente nas normas editadas pelo próprio CONARE, o mesmo órgão responsável pela gestão e julgamento do processo, não havendo respaldo legislativo sobre o assunto, o que revelaria a situação de insegurança sobre a constituição do regime processual. Por fim, faz observação sobre a permanência do solicitante no território brasileiro depois do arquivamento e a lacuna normativa existente:

Segundo o art. 21 da Lei 9.474/1997, é direito do solicitante de refúgio permanecer no território brasileiro até “a decisão final do processo”, a qual não se realiza por uma decisão de arquivamento. Assim, cumpriria que a RN 18/2014 tivesse considerado como proceder sobre o protocolo.³³⁵

Em relação à fase de julgamento, verifica-se que tem início com o final da instrução, sendo que o artigo 24 da Lei 9.474/1997 determina a elaboração de relatório da instrução para encaminhar ao Secretário do CONARE e inclusão do processo na pauta de reuniões do Colegiado. Contudo, o parágrafo único do artigo 7º da RN 18/2014, ao contrário do que traz a legislação, dispõe que a inclusão em pauta seguirá, preferencialmente, a ordem cronológica, observados os casos especiais. Leite considera que essa disposição faria supor a possibilidade de casos já relatados não serem levados para julgamento na reunião imediatamente seguinte à conclusão do processo, destacando que são muitas as situações em que, sem haver motivo de

³³³ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 180.

³³⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 18 de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³³⁵ Ibidem., p. 181.

preferência para o julgamento, o CONARE acaba por julgar processos com instrução concluída em data posterior a outros relatados há mais tempo que os primeiros.³³⁶

Conforme determinam os artigos 26 e 29 da Lei 9.474/2019, a decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado, seja ela positiva ou negativa, deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, no intuito de permiti-lo conhecer dos motivos que levaram a tal decisão definidora de seus *status*. No mesmo sentido dispõe o artigo 8º da RN 18/2014, que reforça que todas as decisões do CONARE serão fundamentadas e deverão ser notificadas ao solicitante.³³⁷ Ainda, até a edição da RN 29/2019, não restava claro como a notificação seria materialmente realizada, havendo apenas menção no artigo 27 da Lei 9.474/1997 que constitui responsabilidade do CONARE notificar o solicitante.³³⁸ Contudo, a RN 29 passa a dispor no artigo 7º, parágrafo 1º que as notificações relacionadas ao processo de refúgio serão feitas pelo SISCONARE,³³⁹ destacando novamente a importância do acompanhamento periódico do procedimento junto ao sistema pelo solicitante.

Ocorrido o deferimento do pedido, a decisão será considerada ato declaratório, com efeito *ex tunc*, conforme artigo 26 da Lei 9.474/1997. A procedência do pedido também tem por consequência o arquivamento dos processos administrativos e criminais relacionados à entrada irregular do solicitante no território brasileiro e impede o prosseguimento de pedidos ou atos para a expulsão ou extradição da pessoa, embora a legislação e as normas regulamentares não especifiquem o trâmite para essa comunicação.³⁴⁰ Com a implantação do SISCONARE e a tentativa de informatização do procedimento, cria-se a expectativa de que eventual aprimoramento do sistema permita o preenchimento dessas lacunas práticas e impulse o desenvolvimento de disposições no plano normativo.

Ainda é apontado como efeito do deferimento do pedido a possibilidade de extensão da condição de refugiado a seus familiares, conforme estabelece a RN 04/1998 e, principalmente, o direito de permanência do refugiado em território nacional, no intuito de garantir-lhe a proteção de que não foi propiciada por seu próprio país. Além disso, a continuidade dessa proteção não necessita ocorrer permanentemente no Brasil, pois há a

³³⁶ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 182.

³³⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 18 de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³³⁸ Op. cit., p. 183.

³³⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

³⁴⁰ Op. cit., p. 184.

possibilidade de reassentamento voluntário em outro local, como dispõe o artigo 45 da Lei 9.474/1997.³⁴¹

Em havendo o indeferimento da solicitação, o artigo 29 da Lei 9.474/1997 permite a interposição de recurso, o qual deverá ser interposto ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, podendo ser apresentado em qualquer unidade da Polícia Federal, conforme parágrafo único do artigo 9º, da RN 18/2014. A Lei 9.474/1997 também dispõe no artigo 30 que será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no Brasil, a partir da continuidade do protocolo de permanência provisória. Nesse sentido “[...] o recurso possui efeito suspensivo, além do efeito devolutivo que assegura a possibilidade de reforma integral da decisão de indeferimento, pela apreciação de questões de fato e de direito por parte do Ministro da Justiça.”³⁴² Ainda importa dizer que a decisão do Ministro da Justiça não admite recurso e deverá ser comunicada ao CONARE, nos termos do artigo 31 da Lei 9.474/1997.³⁴³

Descritas as fases do procedimento de solicitação de refúgio, interessante destacar que a legislação e normas regulamentares existentes não mencionam a possibilidade de o solicitante acionar o Poder Judiciário, para tratar de questões relacionadas ao seu pedido. Quanto a isso, Jubilut considera:

Outro aspecto negativo da lei nacional é a ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário no que tange à elegibilidade da solicitação de refúgio. Tal ausência é justificada pelo fato de que o recurso ao Poder Judiciário é previsto no ordenamento jurídico brasileiro como um todo (artigo 5, XXXV da Constituição Federal de 1988), não sendo, portanto, necessária previsão expressa. Contudo, em face de refugiados e solicitantes de refúgio não estarem familiarizados com o sistema nacional a garantia específica de acesso ao Poder Judiciário parece ser relevante como um aspecto do direito a remédios adequados em caso de violações de direitos humanos.³⁴⁴

Tomando por base, sobretudo, estudo de grande relevância e especificidade elaborado por Leite, buscou-se destacar os principais aspectos do processo de solicitação de refúgio no Brasil, que revelam a escassez e ao mesmo tempo dispersão dos dispositivos da Lei 9.474/1997 relacionados ao processo de solicitação.

Apesar das tentativas de aprimoramento do procedimento de solicitação, as quais devem ser resguardadas os devidos reconhecimentos, a estrutura esparsa, somada ao uso frequente de expressões abertas e indefinidas em dispositivos que tratam de aspectos

³⁴¹ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 184.

³⁴² Ibidem., p. 185.

³⁴³ BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

³⁴⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 195.

processuais e estimulam a produção de normas infra legais, em prejuízo da segurança jurídica processual e demonstra que, ainda há muito a ser realizado para construir um verdadeiro sistema processual para o refúgio no Brasil, que corresponda às garantias do devido processo, anteriormente mencionadas.³⁴⁵

Diante do dinâmico procedimento para solicitação de refúgio exposto, vale destacar que a Lei 9.474/1997 e as resoluções normativas referentes ao procedimento até então colacionadas não apresentam nenhuma menção à pessoa da criança ou adolescente solicitantes, tampouco aos que se encontram desacompanhados ou separados, havendo que pensar o procedimento de solicitação também sob a ótica de tais pessoas, a fim de compreender suas lacunas e obstáculos a serem superados.

3.4 AS QUESTÕES RELACIONADAS À SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO DE CRIANÇAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS E A RESOLUÇÃO CONJUNTA DE AGOSTO DE 2017

Decorrente em maior parte das disposições da Lei 9.474/1997 e delineado de maneira preponderante por resoluções e outras normativas administrativas, o procedimento de solicitação de refúgio no Brasil não destina, num primeiro momento, atenção especial a grupos específicos, não havendo nenhuma menção nas principais resoluções e legislação sobre o tema acerca da situação da criança e adolescente independentes solicitantes de refúgio.

Apesar da incidência dos princípios do melhor interesse e prioridade absoluta nas questões concernentes à criança e ao adolescente refugiado e solicitantes de refúgio, ainda existem poucas informações oficiais referentes à situação de crianças e adolescentes nessa situação no Brasil, sobretudo relacionada às crianças e adolescentes desacompanhados ou separados,³⁴⁶ que dificulta especialmente o aperfeiçoamento e desenvolvimento de normativas/procedimentos específicos para as demandas dessas pessoas.

O primeiro obstáculo enfrentado é justamente a ausência de dados oficiais precisos sobre a situação de crianças e adolescentes refugiados ou solicitantes de refúgio

³⁴⁵ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 195.

³⁴⁶ Para realizar tal afirmação, efetuou-se a busca por relatórios, levantamentos estatísticos e outras publicações oficiais no site do Ministério da Justiça e especialmente do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, vinculado ao referido Ministério, sendo que se localizou menção estatística específica sobre a criança refugiada apenas nos relatórios “Refúgio em números” e no documento “Refúgio no Brasil: Caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014), produzido em 2017 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com apoio do ACNUR e CONARE, no qual são feitas menções à situação de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, mas não há informação sobre dados ou percentuais desse público no país.

desacompanhados ou separados. O relatório “Refúgio em números”, documento que tem sido produzido periodicamente pelo CONARE e contém informações sobre as solicitações, decisões e perfil dos refugiados, não apresenta levantamento específico sobre a realidade fática envolvendo crianças na situação mencionada. Em análise às quatro edições do documento (período 2010-2018), verifica-se que a única informação que auxilia no conhecimento das demandas relacionadas às crianças e adolescentes é a classificação das solicitações e pedidos analisados por faixa etária. Ainda assim, tem-se que os relatórios não seguem o mesmo padrão de informações ano a ano, sendo que variam na apresentação dos dados e categorias.

Como exemplo disso, tem-se que a primeira edição do relatório trouxe a divisão entre solicitantes e reconhecidos como refugiados, na faixa etária de 0 a 12 anos e de 13 a 17 anos, apresentando os números em percentual, seguido dos números reais. A segunda edição manteve a divisão de faixa etária do relatório anterior, mas não apresentou os números reais das solicitações após o percentual. Por sua vez, a terceira edição do relatório não trouxe a classificação de perfil por faixa etária, enquanto que a quarta edição trouxe além da classificação por faixa etária, agora subdividida em de 0 a 4 anos, 5 a 11 anos e 12 a 17 anos, também a classificação por gênero, permitindo saber quantas crianças e adolescentes refugiados ou solicitantes são do gênero feminino ou masculino, contudo, não fez menção ao número de solicitantes, mas apenas das solicitações já apreciadas e deferidas.³⁴⁷

As informações mencionadas foram concentradas na tabela abaixo, no intuito de ilustrar o número acumulado de crianças e adolescentes refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil:

Tabela 1 Dados sobre as solicitações de refúgio por crianças e adolescentes extraídos dos relatórios "Refúgio em números" do CONARE

³⁴⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números e Publicações**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 06 dez. 2019.

| ED | ANO | FAIXA ETÁRIA | SOLICITANTES | | | | | | RECONHECIDOS | | | | | |
|----|--------------------|--------------|----------------|------------------|-------|----|-------------|-------------------|--------------|----|-------|----|-------------|------|
| | | | Fem. | | Masc. | | Sem divisão | | Fem. | | Masc. | | Sem divisão | |
| | | | % ⁱ | NR ⁱⁱ | % | NR | % | NR ⁱⁱⁱ | % | NR | % | NR | % | NR |
| 1ª | 2010-2015 | 0 a 12 anos | | | | | 2,5 | 2.108 | | | | | 13,2 | 599 |
| | | 13 a 17 anos | | | | | 0,1 | 772 | | | | | 4,8 | 217 |
| 2ª | 2010- 2016 | 0 a 12 anos | | | | | 9 | 3508 | | | | | 7 | 668 |
| | | 13 a 17 anos | | | | | 2 | 779 | | | | | 2 | 191 |
| 3ª | 2017 ^{iv} | | | | | | | | | | | | | |
| 4ª | 2018 ^v | 0 a 4 anos | | | | | | | 0,64 | 7 | 0,37 | 4 | | |
| | | 5 a 11 anos | | | | | | | 3,59 | 39 | 4,79 | 52 | | |
| | | 12 a 17 anos | | | | | | | 3,04 | 33 | 3,41 | 37 | | |
| | TOTAL ACUMULADO | | | | | | | 4287 | | 79 | | 93 | | 1031 |

ⁱ % = Percentual das solicitações realizadas por determinada faixa etária com relação ao total acumulado de solicitações realizadas no período analisado pelo relatório. 1ª edição – Total acumulado de 28.670 solicitações registradas e 8.863 pedidos reconhecidos. 2ª edição – Total acumulado de 38.978 solicitações registradas e 9552 pedidos reconhecidos. 3ª edição – Total acumulado de 86.007 solicitações e 10.145 pedidos reconhecidos. Não houve demonstração de solicitações e pedidos por faixa etária nesta edição. 4ª edição – Total acumulado de 161.057 e 11.231 pedidos reconhecidos.

ⁱⁱ NR = Número real

ⁱⁱⁱ A 2ª edição do relatório Refúgio em números não apresentou os correspondentes dos percentuais em números reais. Os números apresentados na tabela foram convertidos para este trabalho.

^{iv} O relatório de 2017 não apresentou o perfil das solicitações por faixa etária.

^v Segundo o relatório Refúgio em números, as informações compreendem a soma dos refugiados reconhecidos pelo processo de elegibilidade e os pedidos de extensão dos efeitos da condição de refugiado.

Das informações apresentadas é possível vislumbrar que, até o ano de 2016, ano da última edição que trouxe a classificação de perfil de solicitantes, o Brasil contava com pelo menos 4.287 (quatro mil duzentos e oitenta e sete) solicitações de refúgio acumuladas, realizadas por crianças e adolescentes. Doutro lado, de acordo com a última edição do relatório, em conjunto com as informações apresentadas nas edições anteriores, ao menos 1.031 (mil e trinta e uma) solicitações de crianças e adolescentes foram analisadas e deferidas. No entanto, em que pese as informações levantadas pelo CONARE sirvam como um primeiro passo para o mapeamento de dados sobre a criança e o adolescente em situação de refúgio, necessário reconhecer que tais informações pouco auxiliam na compreensão das questões que envolvem a criança ou adolescente refugiado ou solicitante de refúgio desacompanhado ou separado, haja vista que não apresentam informações relacionadas ao contexto das solicitações, que permitam identificar se a criança está inserida em um núcleo familiar; se a condição de refugiada decorre do *status* conferido a algum responsável ou se a solicitação foi realizada de forma independente.

Apesar das informações oficiais serem escassas, tem-se que, assim como ocorre em diversos países,³⁴⁸ também é possível tratar de solicitações de refúgio realizadas por crianças

³⁴⁸ De acordo com o ACNUR existem cerca de 173,8 mil crianças desacompanhadas ou separadas em situação de deslocamento forçado no mundo, havendo maior incidência de casos em países da Europa e Estados

e adolescentes desacompanhados ou separados no contexto migratório vivenciado pelo Brasil. Primeiro fato que alude a essa realidade é que o Brasil foi um dos Estados solicitantes da consulta à Corte Interamericana de Direitos Humanos, que resultou no Parecer Consultivo OC-21/14, sobre os direitos e garantias de crianças no contexto da migração ou em necessidade de proteção internacional, no qual reconheceu junto à Argentina, Paraguai e Uruguai que a temática das crianças e adolescentes em contexto de migração, dentre eles a condição de desacompanhados ou separados, integram a realidade dos países da América Latina e requer atenção específica por parte dos Estados.³⁴⁹

Ainda, Leite demonstrou em sua tese que, as solicitações de refúgio por grupos especiais, como crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, passaram a ser observadas com maior frequência, a partir de 2013, na cidade de São Paulo.³⁵⁰ É o que também certifica o relatório “Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014), publicado pelo IPEA, o qual apresentou que, no ano de 2013, 140 crianças solicitaram refúgio no Brasil, das quais 20 estavam desacompanhadas ou separadas, sendo que todas elas chegaram pela cidade de São Paulo.³⁵¹

Além disso, levantamento realizado pela Defensoria Pública da União demonstrou que, entre agosto de 2018 e junho de 2019, a Missão Pacaraima, realizada no Estado de Roraima para a acolhida de migrantes Venezuelanos, prestou assistência jurídica a cerca de 3.597 crianças e adolescentes em especial dificuldade migratória, sendo a maioria por estarem indocumentadas (47,3%), contudo, 52,8% dos casos verificados voltou-se às situações de crianças desacompanhadas ou separadas, dentre as quais também resultaram solicitações de refúgio.³⁵²

Assim, apesar da inexistência de relatórios ou levantamentos oficiais, com informações mais apuradas e unificadas sobre o perfil das crianças e adolescentes refugiados ou solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas no Brasil, os relatos sobre a sua existência e os dados levantados por pesquisas e entidades demonstram que há um aumento

Unidos. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU: 5 fatos sobre crianças refugiadas**. 16/10/18. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-5-fatos-sobre-criancas-refugiadas/> . Acesso em: 06 dez. 2019.

³⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer consultivo OC-21/14 de 19 de agosto de 2014**. Direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf . Acesso em 06 dez. 2019.

³⁵⁰ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 240.

³⁵¹ LIMA, João Brígido Bezerra. et. al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

³⁵² DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Missão Pacaraima**. 2º informativo de atuação. Secretaria Geral de Articulação Institucional. 2019. p. 7.

gradativo na ocorrência desses casos, de modo que, ainda que não seja possível realizar uma análise quantitativa e estatística sobre eles, torna-se imperioso discuti-los de maneira qualitativa, a fim de enfrentar as questões que tem se revelado e os caminhos para assegurar as garantias do devido processo nestes casos.

Como exposto por Severo, a principal questão relacionada à solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados no Brasil, diante da ausência de normativa específica, é justamente a impossibilidade de formalização do pedido mediante a autoridade competente. Como expõe a autora, apesar da evidente necessidade de proteção, não é possibilitado à criança e ao adolescente independente o acesso ao procedimento, sob o argumento de que o ato não pode ser realizado por aqueles que não possuem capacidade plena à luz do regime das incapacidades tratado no Código Civil. Explica que:

Para que adolescentes possam alcançar a estatura de solicitantes de refúgio, e com isso obter documentação apta ao exercício de trabalho formal, é necessária, de acordo com os procedimentos atualmente vigentes, decisão em ação de guarda perante o Juízo Estadual de Família ou, no caso de adolescentes desacompanhados, suprimento judicial do Juízo da Vara de Infância e Juventude.³⁵³

Ao analisar aspectos das solicitações de refúgio registradas na cidade de São Paulo, Leite apresentou entrevista com os Delegados representantes do Departamento da Polícia Federal junto ao CONARE, a partir da qual se identificou a complexidade da questão. Segundo os delegados ouvidos na pesquisa, a resistência de dar acesso ao procedimento tem uma motivação protetiva e o intuito de coibir eventuais casos de tráfico internacional de pessoas, pelo que seria necessário providenciar a regularização da guarda da criança ou adolescente, no caso de separados ou de providenciar representante legal, na hipótese de desacompanhados, com base nas disposições sobre capacidade do Código Civil.³⁵⁴

Leite então observa que:

No entanto, parece bastante evidente que o impedimento para que a criança ou adolescente acessem ao mecanismo de refúgio não seja um método eficiente para se identificar se se está diante de uma situação de tráfico de pessoas ou de órgãos, de exploração ou de transferência internacional ilegal de menores. Aliás, esta medida submete o menor refugiado a um estágio ainda mais agudo de vulnerabilidade – especialmente da maneira como que vem sendo praticada em São Paulo, onde a PF tem-se limitado a negar a instauração do processo de DSR sem realizar qualquer outra comunicação aos órgãos públicos de proteção de menores (como os Delegados descreveram ocorrer no Estado do Acre).³⁵⁵

³⁵³ SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos. **Revista Defensoria Pública da União**. n.8, jan/dez.2015, p. 33-56. p. 43.

³⁵⁴ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 241.

³⁵⁵ Ibidem., p. 241.

Cumpra observar que, a intervenção de um tutor ou representante legal desde o início do procedimento atende aos preceitos do devido processo legal e constitui uma das principais garantias processuais da criança e do adolescente independente no procedimento. Filardi, Dubinsky e Mendos destacam que, a intervenção de um representante de maneira imediata tem como principais objetivos evitar que a criança ou adolescente tenha que valer-se ou consultar qualquer outra pessoa ao longo do procedimento para a obtenção do *status* de refugiado; para que não esteja suscetível às organizações de trânsito ou tráfico de pessoas, tendo que recorrer a assinatura de algum de seus integrantes; quando não alfabetizada, evitar que preste informações ou preencha dados sem esclarecimento; evitar que seja notificado de seus direitos sem a presença de um representante e ainda evitar o relato forçado de experiências, de forma traumática e em condições inadequadas.³⁵⁶

Os autores ainda consideram que:

Somente mediante a designação expressa de um tutor ou representante legal – com faculdade para atuar desde o início do procedimento – os Estados cumprem a garantia aqui mencionada evitando que a criança tenha que recorrer a meios alternativos para formalizar sua situação, com o risco inerente de não entender corretamente o real significado e conteúdo do procedimento.³⁵⁷

Assim, como salienta Furquim, não existem dúvidas sobre a necessidade e importância da designação de um tutor à criança e ao adolescente desacompanhado ou separado, bem como que tal medida busca atender seu melhor interesse. Contudo, a designação de guarda como fator único e condicionante do pedido de solicitação de refúgio, sem a adoção de qualquer outra medida, como demonstrava a narrativa das autoridades responsáveis, era prática que destoava dos interesses da criança ou adolescente solicitante, vez que ao impedir o acesso imediato ao protocolo de solicitação de refúgio, impedia-se também a regularização migratória da criança, impossibilitando o acesso a documentos e a direitos básicos.³⁵⁸

Recorrendo novamente à classificação elaborada por Leite, das cinco fases identificadas no procedimento de solicitação de refúgio, é possível afirmar que a identificação da situação de desacompanhada ou separada ocorre ainda na fase preliminar, no momento de manifestação da vontade ou intenção da criança ou adolescente independente. A postura das

³⁵⁶ FILARDI, Marcos Ezequiel; DUBINSKY, Karina; MENDOS, Lucas Ramón. El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias. In: LETTIERI, Martín (ed). **Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamerica**. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa - Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 237.

³⁵⁷ Ibidem., p. 237.

³⁵⁸ FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos, inconsistências e ambivalências: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas**. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 135.

autoridades verificada até então impedia o prosseguimento do procedimento à fase seguinte, da instauração, mantendo a criança e o adolescente afastado das estruturas de proteção e garantias de direito, negando-lhes qualquer forma de autonomia.

A determinação pela Polícia Federal de nomeação de tutor ou representante legal ao interessado, ainda que justificada como medida de viés protetivo, amparava-se na noção de capacidade presente do Código Civil para sanar de maneira simples situação cujos fatores são inúmeras vezes mais complexos. Se compreendida como uma questão de direito existencial, que estará atrelada ao exercício de inúmeros direitos fundamentais e da personalidade, a solicitação de refúgio por crianças e adolescentes independentes não deveria ser obstada pela mera alegação de ausência de capacidade, posto que, conforme exposto em itens anteriores, as regras e definições do regime das incapacidades dispostas no Código Civil de 2002 tem-se mostrado insuficientes para a resolução de inúmeras demandas que não envolvem questões patrimoniais, sobretudo diante dos preceitos do ECA, que buscam afirmar o protagonismo da criança e do adolescente.

O impedimento da solicitação de refúgio, sem a tomada de nenhuma outra providência pela autoridade pública, apenas pela suposta ausência de capacidade, acabava por reforçar o estigma da criança como objeto de intervenção, além de demonstrar a existência de postura ambivalente por parte dos agentes do Estado. Sob argumento de proteção, o agente destinava à criança ou adolescente automaticamente o papel de vítima de tráfico internacional de pessoas e concentrava-se somente na existência de vulnerabilidades, impedindo a solicitação de refúgio pela criança ou adolescente, ignorando a possibilidade de sua participação, assim como descrito por Bhabha.³⁵⁹

Ademais, como destacado por Severo, a exigência de prévia regularização da guarda ou do suprimimento judicial para posterior formalização da solicitação de refúgio configurava inequívoca mitigação do instituto do refúgio sob seu viés protetivo, contrariando até mesmo a essência do princípio do *non-refoulement* e destacando:

[...] se por um lado determina a não devolução do solicitante de refúgio, a contrario sensu também impõe o reconhecimento da validade da permanência temporária do solicitante no país, para o exercício de direitos fundamentais e sociais enquanto não é apreciado o seu pedido de refúgio pelas autoridades competentes. É dizer, sem acesso ao procedimento de solicitação de refúgio, com a respectiva entrega do protocolo, não está sendo devidamente resguardado o princípio do *non-refoulement*.³⁶⁰

³⁵⁹ BHABHA, Jacqueline. Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework. UNICEF. **Innocenti Research Centre**. 2008-2, May, 2008. p. 1-8.

³⁶⁰ SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos. **Revista Defensoria Pública da União**. n.8, jan/dez.2015, p. 33-56. p. 44.

Todo o imbróglio descrito, em grande parte, poderia ser atribuído à ausência de previsão legal ou normativa sobre as especificidades da solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Como já salientado por Leite, ante a complexidade do procedimento, fundamental que esteja descrito de maneira clara e objetiva, a fim de evitar situações que possam colocar em risco as garantias do devido processo e outras inerentes à proteção internacional pleiteada, como registrado com as crianças e adolescentes.³⁶¹

Contudo, a única regulamentação nacional da matéria é fruto da Resolução Conjunta n. 01, firmada entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança – CONANDA, Comitê Nacional para refugiados – CONARE, Conselho Nacional de Imigração – CNIg e Defensoria Pública da União - DPU, em 09 de agosto de 2017.³⁶² Importante destacar que a resolução é forma da qual se reveste o ato administrativo, geral ou individual, contendo normas em matérias de competência de cada uma das referidas autoridades, de modo que se sujeita aos princípios da administração pública, como a autotutela, podendo ser revisto a critério da própria administração.³⁶³

No entanto, mesmo tratando-se de instrumento que confere menor segurança jurídica ao devido processo que uma legislação ordinária, é compreendida como passo de grande importância para a temática, havendo que se considerar o procedimento de solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados antes e depois da sua existência. A fim de ilustrar e melhor compreender as mudanças ocorridas, antes da Resolução Conjunta, o desenvolvimento do procedimento de solicitação de refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados poderia ser sintetizado da seguinte forma:

³⁶¹ LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil**. 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 165.

³⁶² BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017**. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 154, n. 159, 18 ago. 2017. Seção 1, pp. 37-38. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquiv=1>. Acesso em: 06 dez. 2019.

³⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 278-279.

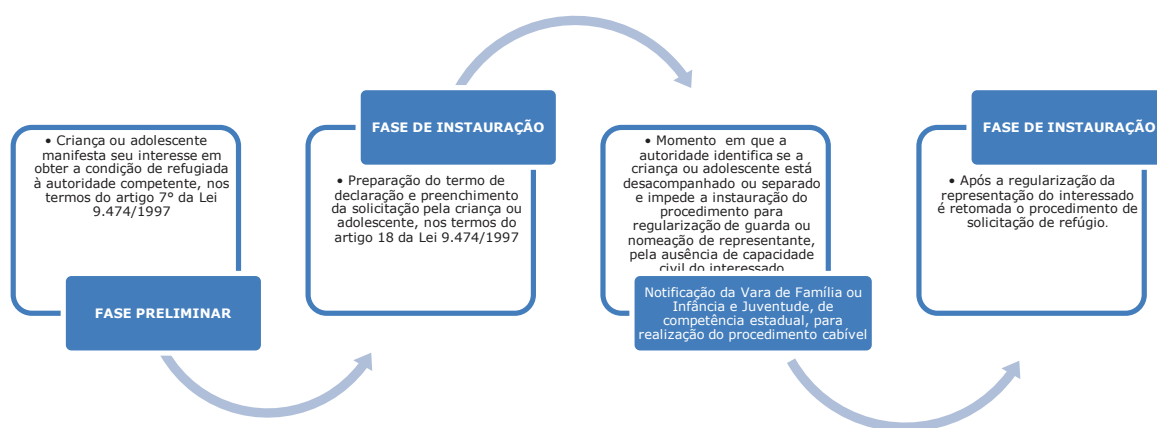


Figura 1 Fluxo de atendimento da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhada ou separada antes da Resolução Conjunta CONANDA, CONARE, CNIg e DPU

A Resolução Conjunta firma-se nesse contexto, posto que passa a estabelecer procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para a criança desacompanhada ou separada. Como salienta Furquim, o documento estabelece tais diretrizes especialmente a partir de blocos de constitucionalidade e convencionalidade, considerando, sobretudo, as disposições relacionadas aos direitos da criança e do adolescente tratadas na Constituição de 1988 e nos documentos internacionais relacionados ao assunto.³⁶⁴

Em entrevista realizada para esta pesquisa, o Defensor Público da União, João Chaves, relatou que, entre o final do ano de 2016 e início de 2017, a Defensoria Pública da União foi convocada pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNDCA, vinculada ao então Ministério dos Direitos Humanos para se manifestar sobre a possibilidade de participar de alguma iniciativa conjunta em favor da criança e do adolescente migrante desacompanhado ou separado. A convocação se deu em razão da necessidade de o Brasil apresentar resultados quanto ao cumprimento da Observação Geral nº 06 do Comitê dos Direitos da Criança, de modo que, da reunião dos órgãos e conselhos mencionados anteriormente, teve origem a referida Resolução Conjunta.³⁶⁵

Conte e Mendonça observam que este é o primeiro ato normativo brasileiro a abordar de maneira específica a questão da criança na situação mencionada, estabelecendo, principalmente, os procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção desse

³⁶⁴FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos, inconsistências e ambivalências: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas**. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 136.

³⁶⁵CHAVES, João. **Entrevista para dissertação de mestrado**. [mai. 2019]. Entrevistadora: Taís Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

público.³⁶⁶ Assim, de maneira inovadora e servindo de solução aos impasses tratados anteriormente, a Resolução Conjunta se divide em cinco capítulos específicos.

O primeiro deles, das disposições gerais, delimita a aplicação da resolução, dispondo que a resolução terá aplicabilidade à criança e adolescente de outras nacionalidades ou apátridas, que se encontrem desacompanhados ou separados em pontos de fronteira. Nesse aspecto, o artigo 1º da Resolução adota as definições de desacompanhado ou separado presente nos documentos internacionais, considerando como desacompanhado aquele que não possui pessoa adulta acompanhando-lhe no ingresso em território nacional e separado aquele que está acompanhado de pessoa adulta no momento do ingresso, mas que não é seu responsável legal, detentor de poder familiar.

Ao tratar da delimitação da resolução, o artigo 1º menciona que será aplicável às crianças que se encontrem em “ponto de fronteira”. Quanto ao termo utilizado na redação, conforme consulta ao Coordenador Geral do CONARE, Bernardo Laferte, tem-se que se deve compreendê-lo como todos os pontos de controle migratório, que não necessariamente coincidirão com lugares fronteiriços.³⁶⁷ Dado o contexto da resolução e as autoridades mencionadas ao longo da normativa, é possível relacionar o termo à atuação das autoridades que realizam o controle migratório e que detêm papel importante na identificação da situação de desacompanhadas ou separadas, podendo estas atuar em locais de fronteira, mas também em outras localidades do território nacional, como os diversos postos de atendimento da Polícia Federal, existente em inúmeras cidades. Assim, não haveria razão para se estabelecer uma delimitação territorial na aplicação da Resolução Conjunta.³⁶⁸

O segundo capítulo da normativa dedica-se aos princípios e garantias que regerão o atendimento à criança e ao adolescente desacompanhado ou separado, dispondo que a Política de Atendimento prevista no ECA será realizada em sua integralidade, sem nenhuma distinção e discriminação.³⁶⁹ O artigo 3º destaca que os processos administrativos envolvendo criança ou adolescente, dentre os quais se compreendem as solicitações de refúgio, deverão tramitar

³⁶⁶ CONTE, Mariana Silva; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 83-106. p. 99.

³⁶⁷ LAFERTE, Bernardo. Entrevista para dissertação de mestrado. [set. 2019]. Entrevistadora: Tais Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

³⁶⁸ CRUZ, Tais Vella; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. A criança refugiada desacompanhada ou separada: uma análise do panorama contemporâneo e dos aspectos da prática brasileira. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 26, n. 1, p. 22-32, 2018.

³⁶⁹ BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017**. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 154, n. 159, 18 ago. 2017. Seção 1, pp. 37-38. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquiv>. Acesso em: 06 dez. 2019.

com absoluta prioridade e agilidade, haja vista o interesse superior a ser resguardado. Do mesmo modo, a Resolução impede, no artigo 4º, qualquer medida de retirada compulsória da criança e do adolescente do território nacional, bem como assegura no artigo 5º, que não serão criminalizados em razão da sua condição migratória.

Ainda, no artigo 6º, em consonância com o princípio da voz e participação da criança presente da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989, a Resolução estabelece que a criança ou o adolescente deve participar, ser consultado e mantido informado sobre todos os procedimentos e decisões que forem tomadas relacionadas aos seus direitos, sendo que as informações deverão ser prestadas de maneira adequada à sua etapa de desenvolvimento. Por fim, o capítulo se encerra com o artigo 7º, que assegura que crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, devidamente representados, terão acesso aos procedimentos migratórios ou de solicitação de refúgio, preenchendo lacuna até então existente.

A Resolução Conjunta então formaliza a exigência de representação posta pelas autoridades de controle migratório verificada na prática anteriormente, contudo, estabelece os devidos regramentos a fim de que funcione como instrumento de proteção e garantia de direitos às crianças e adolescentes e não o contrário, como ocorrido em outros momentos. Verifica-se que a disposição normativa está alinhada ao entendimento do Comitê dos Direitos da Criança, que, conforme expõem Filardi, Dubinski e Mendos, reconhece a imediata nomeação de tutor como garantia processual relevante para assegurar o melhor interesse, bem como que os Estados devem criar um quadro normativo básico a fim de tomar as medidas procedimentais adequadas para o atendimento dessas crianças e adolescentes.³⁷⁰

Para tanto, o terceiro capítulo da normativa cuida do procedimento de identificação no controle migratório e do ingresso em território nacional, dispondo sobre as medidas a serem adotadas pelos agentes do Estado. O artigo 8º incumbe à autoridade responsável pelo controle migratório realizar a imediata identificação da criança ou adolescente desacompanhado ou separado, prezando sempre pelo uso de linguagem compreensível e adequada à idade e identidade cultural dos atendidos.

Uma vez identificada a situação de desacompanhada ou separada, a autoridade deverá realizar as ações elencadas no artigo 9º da Resolução,³⁷¹ cabendo efetuar, inicialmente,

³⁷⁰ FILARDI, Marcos Ezequiel; DUBINSKY, Karina; MENDOS, Lucas Ramón. El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias. In: LETTIERI, Martín (ed). **Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamerica**. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa - Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 233.

³⁷¹ Art. 9º A autoridade de fronteira, no momento do controle migratório, que receber a criança ou adolescente com indícios de estar desacompanhado ou separado, deverá: I - registrar a ocorrência; II - realizar identificação biográfica preliminar que compreenderão nome, gênero, data de nascimento, filiação e nacionalidade, extraídos dos documentos que a criança ou adolescente portar ou mediante declaração; III - realizar a identificação biométrica para fins de consulta a órgãos internacionais de investigação criminal e a

o registro da ocorrência e a identificação biográfica preliminar, como o nome, gênero, data de nascimento, filiação e nacionalidade, informações estas que deverão ser extraídos de documentos eventualmente apresentados pela criança ou mediante declaração. Com alegado intuito de propiciar a identificação de genitores ou responsáveis, a autoridade também deverá realizar a identificação biométrica da criança ou adolescente, permitindo a consulta a órgãos internacionais de investigação e outros bancos de dados.

Especialmente quanto ao disposto no inciso III do artigo 9º, que determina a realização da identificação biométrica, cabe observar que, utilizando-se do argumento de ser mais preciso e rápido, governos de diversos países tem-se utilizado desse instrumento e submetido, de maneira obrigatória, migrantes e refugiados a essa forma de identificação, alimentando uma tendência de criar perfis de grupos específicos, que não raras vezes, são vistos com desconfiança e que baseiam a identidade num conjunto de informações fixas e pré-determinadas, tendo como resultado a proliferação dos preconceitos mais variados. A submissão compulsória a essa política de identificação é objeto de questionamentos, sobretudo porque o fornecimento de dados biométricos gera uma falsa percepção de segurança, vez que, além de serem suscetíveis a falhas, permite a utilização dos dados para a violação das liberdades civis.³⁷²

Nesse contexto, vale observar que a Resolução Conjunta determina que seja feita a identificação biométrica da criança ou adolescente antes mesmo da nomeação de tutor ou representante legal, submetendo-os a processo de identificação sumária, com a justificativa de promover a localização de genitores ou responsáveis, antes mesmo de apurar a variável que determinou o seu deslocamento, havendo que se considerar que, em muitos casos, a própria família pode ser agente de risco e perseguição para a criança ou adolescente. Assim, apesar da intenção protetiva (identificar a existência de genitores), há que se observar os limites impostos pelo melhor interesse e evitar que os efeitos das políticas de securitização interfiram no atendimento da criança ou adolescente independente, bem como permita o compartilhamento indevido de informações sobre eles.

Após a identificação biométrica, a autoridade deverá realizar o registro de entrada para controle migratório e então notificar a Defensoria Pública da União, o Conselho Tutelar, o Juízo e a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da localidade. O parágrafo 1º do artigo 9º reforça que o processo deve ser conduzido de maneira segura, observando a idade do

bancos de dados visando localização dos responsáveis legais; IV - proceder ao registro de entrada no controle migratório; V - notificar a Defensoria Pública da União; VI - notificar representação do Conselho Tutelar para adoção das medidas protetivas cabíveis; e VII - notificar o Juízo e a Promotoria da Infância e Juventude.

³⁷² LOUREIRO, Maria Fernanda Bataglin. **O corpo biopolítico: regulação jurídica e tecnologias do poder**. 2019. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 85-87.

atendido, assegurando o direito à igualdade e evitando-se o risco de qualquer violação de sua integridade física e psicológica. Além disso, na hipótese de não identificar a sua idade ou outras informações essenciais, deverá ser concedido o benefício da dúvida, assegurando a aplicação de todas as medidas de proteção previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

Em todo o procedimento e, especialmente nos casos que envolvam o acolhimento institucional, deverão ser realizados esforços para a preservação dos vínculos de parentesco ou afinidade entre crianças e adolescentes, em consonância com o disposto no artigo 92 do ECA, que prevê, inclusive, o não desmembramento de grupo de irmãos e determina às entidades evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes acolhidos.³⁷³ A Resolução também dispõe que o Conselho Tutelar será acionado nos casos de urgência, com propósito de auxiliar a autoridade de fronteira para a tomada de medidas protetivas necessárias. Disso, depreende-se que é conferido à chamada autoridade de fronteira papel de grande importância, haja vista que cabe a ela acionar as entidades competentes para o primeiro contato da criança ou adolescente com a rede de proteção.

O capítulo IV da Resolução Conjunta concentra-se na entrevista individual e análise de proteção da criança ou adolescente desacompanhado ou separado. Esta parte do procedimento dá continuidade à fase de identificação e será conduzida pelo membro da Defensoria Pública da União, instituição que assume especial relevância no procedimento. Nos termos do artigo 134 da Constituição da República, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, sendo-lhe incumbida, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção de direitos humanos e a defesa, em todos os graus, em âmbito judicial ou extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita.³⁷⁴

Como ensina Sarmiento, trata-se de instituição dotada de estatuto constitucional, cujas funções institucionais abrangem essencialmente, a promoção e a defesa dos direitos humanos em diversas escalas.³⁷⁵ Assim, como defende Silva, há que reconhecer a competência e possibilidades de atuação da Defensoria Pública nas questões relacionadas a migrantes e refugiados. Também lembra o autor que, além do dever de proteção dos direitos humanos, a Lei Complementar 80 de 1994 atribui à Defensoria Pública da União, no artigo 4º,

³⁷³ BRASIL. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 09 dez. 2019.

³⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 dez. 2019.

³⁷⁵ SARMENTO, Daniel. **Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**. Rio de Janeiro, 2015. p. 18.

inciso XI exercer a defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente.³⁷⁶

A partir desses pressupostos, tem-se que a Resolução Conjunta faz bom uso das prerrogativas conferidas à Defensoria Pública da União, tornando-a responsável por etapa de grande importância no procedimento, qual seja a continuidade do processo de identificação e a realização da entrevista inicial. Nos termos do artigo 11 da Resolução é possível compreender a entrevista individual como a etapa do procedimento na qual serão elucidadas as informações iniciais prestadas na primeira fase e será delineado o contexto no qual se insere a criança ou adolescente, a fim de identificar a medida de regularização migratória mais adequada às necessidades apresentadas.

Conduzida por integrante da DPU, na entrevista este deverá considerar as razões pelas quais a criança ou adolescente encontra-se desacompanhado ou separado, a situação de vulnerabilidade, condições de saúde física, psicossocial, material e outras necessidades de proteção que possa apresentar além de coletar informações sobre possíveis situações de violência ou exploração que possam ter sofrido. Ainda, é nessa etapa em que irão ser apuradas informações para determinar a potencial necessidade de proteção internacional, perquirindo se há necessidade ou não da realização da solicitação de refúgio pela criança ou adolescente desacompanhado ou separado.

Nesse aspecto, a alínea “a” do inciso IV da Resolução trata da identificação de um fundado temor de perseguição com base em raça, etnia, religião, nacionalidade ou grupo social, com especial atenção à questão de gênero ou opiniões políticas que possam ter sido esboçadas pelos interessados, descrevendo, portanto, as categorias apresentadas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e também acolhida na Lei 9.474/1997. A alínea “b” dispõe sobre outras categorias de perseguição, alinhando-se à Declaração de Cartagena e à definição ampla de perseguição recepcionada pela legislação nacional, devendo considerar também como fator de perseguição a situação de agressão ou ocupação externa, dominação estrangeira, fatos que perturbem a ordem pública e/ou violência generalizada.³⁷⁷

³⁷⁶ SILVA, Gabriel de Oliveira. Solicitação de refúgio em favor de crianças e adolescentes desacompanhados (as): a atuação da Defensoria Pública da União. **Revista Defensoria Pública da União**. Brasília, n.12, jan./dez. 2019. p. 101-118.

³⁷⁷ Art. 12 A Defensoria Pública da União será responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentose demais atos de proteção, como o preenchimento de "Formulário para análise de proteção" (ANEXO I), bem como acompanhar a criança e adolescente desacompanhados ou separados nos procedimentos subsequentes à sua identificação preliminar. Art. 16 O Defensor Público da União terá competência também para representar, para fins de apresentação de pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção e garantia de direitos, as crianças e adolescentes desacompanhados ou separados que se encontrarem em território de jurisdição brasileira, aplicando-se para essas hipóteses, no que couber, os termos desta Resolução. (BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de**

Para a realização dessa etapa o membro da DPU deverá utilizar-se do “formulário para análise de proteção”, que constitui o anexo I da Resolução, sendo sua responsabilidade a formulação de pedidos para a regularização migratória, a solicitação de documentos e demais atos de proteção que se fizerem necessários, podendo até mesmo acionar a Defensoria Pública Estadual para atuar nas matérias que extrapolem a competência da DPU, embora o texto da Resolução também disponha que incumbe ao membro da DPU acompanhar a criança ou adolescente nos atos subsequentes à identificação preliminar.

Para ilustrar o procedimento descrito na Resolução Conjunta, Chaves utiliza-se da atuação da DPU na cidade de Pacaraíma-RR e São Paulo.³⁷⁸ Explica que, em Pacaraíma, região de fronteira, a criança ou adolescente chega ao controle migratório, que é a porta de entrada no país e, identificando a situação de desacompanhada ou separada, a autoridade encaminha a criança para a sala de atendimentos da DPU, que fica no mesmo espaço físico da Polícia Federal, com o intuito de facilitar o acesso e deslocamento da criança ou adolescente. Chaves destaca que a sala de entrevista é reservada, com duas mesas, para dois defensores e então se realiza a entrevista de análise de proteção.

Os defensores realizam uma escuta ativa, permitindo a manifestação da criança ou adolescente, com o propósito inicial de identificar alguma situação suspeita. Relata que ainda não existe um protocolo ou material técnico que permita identificar com precisão indícios da situação de risco, de modo que os membros da DPU buscam, nesse primeiro momento, analisar o comportamento da criança ou adolescente, observando se ela possui algum vínculo afetivo com adulto que eventualmente a acompanhe, se responde aos comandos desse adulto, se está muito nervosa ou angustiada, bem como se ela sabe ou se lembra dos nomes dos genitores e avós, mas sempre em tom adequado, buscando a compreensão da criança, como determina a Resolução.

O Defensor explica que, em geral, esse é o roteiro de atuação a ser seguido com a criança separada, cuja preocupação maior, no primeiro momento, é identificar se o adulto que a acompanha é de fato seu familiar ou é capaz de oferecer algum risco. Após, seguem com a entrevista, colhendo informações como local de origem e, principalmente, endereço para contato. A partir dessa avaliação o membro da DPU irá analisar se a criança ou adolescente deve solicitar a autorização de residência, pela portaria interministerial 09/2018 ou refúgio. Relata que a DPU possui uma tabela interna que auxilia na identificação da medida a ser

agosto de 2017. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 154, n. 159, 18 ago. 2017. Seção 1, pp. 37-38. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquiv=1>. Acesso em: 06 dez. 2019).

378 CHAVES, João. *Entrevista para dissertação de mestrado*. [mai. 2019]. Entrevistadora: Tais Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

adotada, sendo que, após a realização da entrevista, o membro da DPU assina o termo e a criança ou adolescente é encaminhado para outro posto da Operação Acolhida, chamado posto de triagem, no qual poderá solicitar a autorização de residência ou refúgio.

No caso dos desacompanhados, sobretudo adolescentes, Chaves observa que existe outra questão a ser considerada, relacionada à autonomia do adolescente. A entrevista se desenvolve do mesmo modo que a das crianças ou adolescentes separados, mas a Resolução determina que seja acionado o Conselho Tutelar quando identificada situação de risco, medida que é tomada pela DPU principalmente nos casos que envolvem menores de 16 anos. Porém, em situações em que figuram como solicitantes adolescentes acima de 16 anos e que o membro da DPU observa uma autonomia e independência maior, quando, por exemplo, os próprios adolescentes já são pais ou mães, o membro da DPU explica como funciona o sistema de acolhimento no Brasil e se o/a adolescente não manifesta interesse em ficar acolhido, a DPU respeita a posição e orienta quanto à possibilidade de emancipação, que embora seja medida jurídica bastante antiga, pode atender aos anseios do adolescente. Vale destacar que a ação tomada pela DPU é subsidiada, sobretudo, pela disposição do parágrafo único do artigo 13 da Resolução Conjunta, que determina que a criança e o adolescente desacompanhados ou separados deverão ser consultados e ter assegurado o seu protagonismo nas questões relacionadas à residência e acolhimento.³⁷⁹

No entanto, o Defensor salienta que esse é um aspecto que merece maior atenção, pois ainda não é possível realizar o acompanhamento dos casos após a formalização das solicitações, vez que se trata de um local de passagem, no qual os adolescentes raramente permanecem. Também observa a ausência de um modelo intermediário entre o acolhimento institucional, família substituta e a autonomia que possa ser sugerido aos adolescentes atendidos, destacando a dificuldade de indicar serviços de assistência social como referência para acompanhá-los, pois, embora façam a sugestão para procurar os Centros de Referência e Assistência Social – CRAS há uma dificuldade no acesso aos serviços, vez que todo o sistema de assistência social brasileiro é baseado no referenciamento físico, territorial, enquanto que a criança e o adolescente, ao menos nesse primeiro momento, encontram-se em trânsito.

No caso de São Paulo, relata que a criança ou adolescente é atendida pela autoridade de controle migratório e, uma vez identificada a situação de desacompanhada ou separada, é feita a comunicação do caso à DPU via correio eletrônico. Ao receber a informação, o

³⁷⁹ BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017**. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 154, n. 159, 18 ago. 2017. Seção 1, pp. 37-38. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquiv.> Acesso em: 06 dez. 2019.

Defensor entra em contato com a criança ou adolescente ou o guardião de fato e agenda a entrevista num intervalo de dois a três dias. A entrevista para a análise de proteção então acontece na sala do Defensor Público, de maneira reservada, durante a qual serão esclarecidos à criança ou adolescente questões sobre o procedimento de solicitação, além de receber orientações de como promover a regulamentação da guarda, nos casos em que está acompanhada de algum adulto, junto à Defensoria Pública Estadual. Ao final da entrevista, o Defensor entrega o formulário de solicitação preenchido e orienta a criança ou adolescente a retornar à Polícia Federal para regularizar a situação migratória, seja com a solicitação de residência, seja com a solicitação de refúgio, de acordo com o que foi identificado pelo membro da DPU na entrevista.

Após um intervalo de uma a duas semanas, o Defensor retoma o contato, via telefone, com a criança ou adolescente, a fim de verificar se houve a regularização migratória, contudo, destaca que a DPU não faz o acompanhamento da inserção da criança ou adolescente na rede de proteção, vez que essa questão passa à atribuição da Defensoria Pública Estadual, de modo que a DPU encerra sua atuação e o cumprimento da Resolução Conjunta com a prestação do auxílio à criança ou adolescente para a regularização migratória.

Com a realização desse procedimento, resta superado o impasse verificado anteriormente, relacionado à capacidade da criança ou adolescente para solicitar o refúgio. Como expõe Furquim, a Resolução Conjunta inaugura um novo paradigma de regulamentação que parece eliminar a designação de guarda ou suprimento judicial como fator condicionante para o pedido de solicitação de refúgio, demonstrando que, apesar das lacunas e inconsistências relacionadas à temática no cenário internacional, o ordenamento jurídico brasileiro dá indícios de reconhecer as peculiaridades e especificidades da categoria jurídica da criança e adolescente que cruzam fronteiras internacionais em razão de um fundado temor de perseguição.³⁸⁰

A indicada ausência de capacidade da criança e do adolescente enquanto postulantes de refúgio por si só é suprida com a presença do Defensor Público da União, que se valendo da competência atribuída pela Resolução Conjunta, atua como representante legal da criança ou adolescente interessado para um ato específico, qual seja a solicitação de refúgio ou outra medida de regularização migratória. Sobre esse aspecto, Chaves pondera que, apesar do grande avanço e funcionalidade conferidos na prática pela Resolução, não há uma previsão legal para a sua existência e para a tarefa de representação legal conferida à Defensoria

³⁸⁰FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos, inconsistências e ambivalências**: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 136.

Pública da União. Considera que, embora se possa argumentar que à Defensoria Pública da União incumbe o exercício de curadorias especiais, nos termos da Lei Complementar 80/1994, o microsistema de direitos da criança e do adolescente impõe que toda questão relacionada à guarda de criança e adolescente deverão ocorrer sob o crivo do Poder Judiciário.³⁸¹

A guarda é uma das modalidades de colocação em família substituta previstas pelo ECA, sendo compreendida como a posse de fato da criança ou adolescente, um *munus* público, vez que é encargo apresentado pelo Estado.³⁸² Como explica Maciel, o detentor da guarda assume o compromisso de prestar toda assistência à pessoa menor de 18 anos e também o direito de opor-se a terceiros, regularizando a posse de fato da criança e do adolescente, nos termos do artigo 33 do ECA, destacando que o termo “posse” foi utilizado pelo legislador somente com o significado de companhia, guarda e responsabilidade.³⁸³

Na guarda apenas se transfere o direito/dever de guarda dos pais, um dos atributos do poder familiar, passando a criança ou adolescente a contar com um responsável judicialmente nomeado, de modo que não ocorre a alteração na titularidade do poder familiar, mas somente mudança no exercício do encargo da guarda, em favor daquele que não possui a chamada autoridade parental.³⁸⁴ Contudo, Maciel destaca que:

Toda precaução é, pois, indispensável, já que a delegação deste encargo pelos genitores para terceiros, provisória ou definitivamente, pode efetivar-se por desejo próprio, mas nunca sem a intervenção judicial.

Não basta, portanto, a presença do advogado ou do defensor público ou, ainda, do promotor de justiça da infância ou do conselheiro tutelar. O ato é formal e exige a lavratura do termo próprio de declaração, após a oitiva dos pais pelo magistrado e pelo Ministério Público (inciso I do parágrafo 1º do art. 166 do ECA, conforme redação dada pela Lei 13.509/2017) que orientarão os pais sobre as consequências da concordância com a transferência da guarda.³⁸⁵

O ECA ainda dispõe que a guarda poderá ser provisória, definitiva, instrumental ou excepcional. Sobre esta última, tem-se que serve para atender situações peculiares ou suprir a falta dos pais ou responsáveis. Prevista no parágrafo 2º do artigo 33, a guarda excepcional servirá para deferir o direito à prática de atos determinados, visando o suprimento de uma falta eventual dos genitores e permitindo que o guardião represente o guardado em

³⁸¹ CHAVES, João. *Entrevista para dissertação de mestrado*. [mai. 2019]. Entrevistadora: Tais Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

³⁸² DI MAURO, Renata Giovanoni. **Procedimentos civis no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 56.

³⁸³ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 294.

³⁸⁴ *Ibidem.*, p. 295.

³⁸⁵ *Ibidem.*, p. 296.

determinada situação específica.³⁸⁶ Mesmo que excepcional esse tipo de guarda depende de decisão judicial. Maciel explica que, o direito de representação, por não ser automático quando se concede a guarda, deve constar de maneira expressa da decisão que a concede, vez que, mesmo sob a guarda de terceiro, a representação da criança ainda será exercida por seus genitores, nos termos do artigo 1634, VII do Código Civil. E ainda salienta: “Assevere-se que a única autoridade competente para expedir o termo de guarda é a judiciária, jamais o conselho tutelar, o comissário da justiça, nem mesmo o órgão do *parquet* ou da defensoria pública.”³⁸⁷

Nesse contexto, cabe reflexão quanto à ponderação de Chaves. Analisando as disposições da Resolução Conjunta no que concerne à atuação da DPU, tem-se que os efeitos práticos da norma infralegal sugerem a atribuição e exercício de uma espécie de guarda excepcional da criança ou adolescente desacompanhado ou separado ao membro da DPU, sem tratar de qualquer intervenção do Poder Judiciário. Contudo, em que pese a semelhança nos efeitos práticos, tem-se que da redação da Resolução Conjunta, principalmente nas disposições dos artigos 12 e 16, a função precípua da DPU no procedimento descrito é de formalizar os pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e outros atos de proteção, além de acompanhar a criança e o adolescente nos atos subsequentes à identificação preliminar.

Compreendendo-se que a entrevista para análise de proteção e o preenchimento do formulário do anexo I encerram a fase de identificação preliminar, tem-se que o ato subsequente é justamente o de solicitação de refúgio ou outra medida de regularização migratória, cessando a competência de representação conferida à DPU a partir de então. Em relação aos demais atos de proteção que podem ser pleiteados pelo membro da DPU, entende-se que estariam mais relacionados às funções de representação de interesses descritas na Lei Complementar 80/1994, não sendo proveniente de designação de guarda, embora as disposições do texto normativo façam refletir quanto à natureza jurídica desse ato de representação, sobretudo, diante da proximidade com o instituto da guarda excepcional.

Ainda, para situações excepcionais de risco à criança e ao adolescente, Maciel expõe que, na ausência de decisão judicial relacionada à guarda e diante de situação de urgência, quando se fizer necessária a sua entrega, é recomendável que, sem adentrar na discussão sobre guarda, se expeça documento denominado “termo de entrega”, no qual deve constar

³⁸⁶ ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Doutrina e Jurisprudência. 20 ed. rev.atual e ampl. Salvador: JusPodvm, 2019. p. 143.

³⁸⁷ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 296.

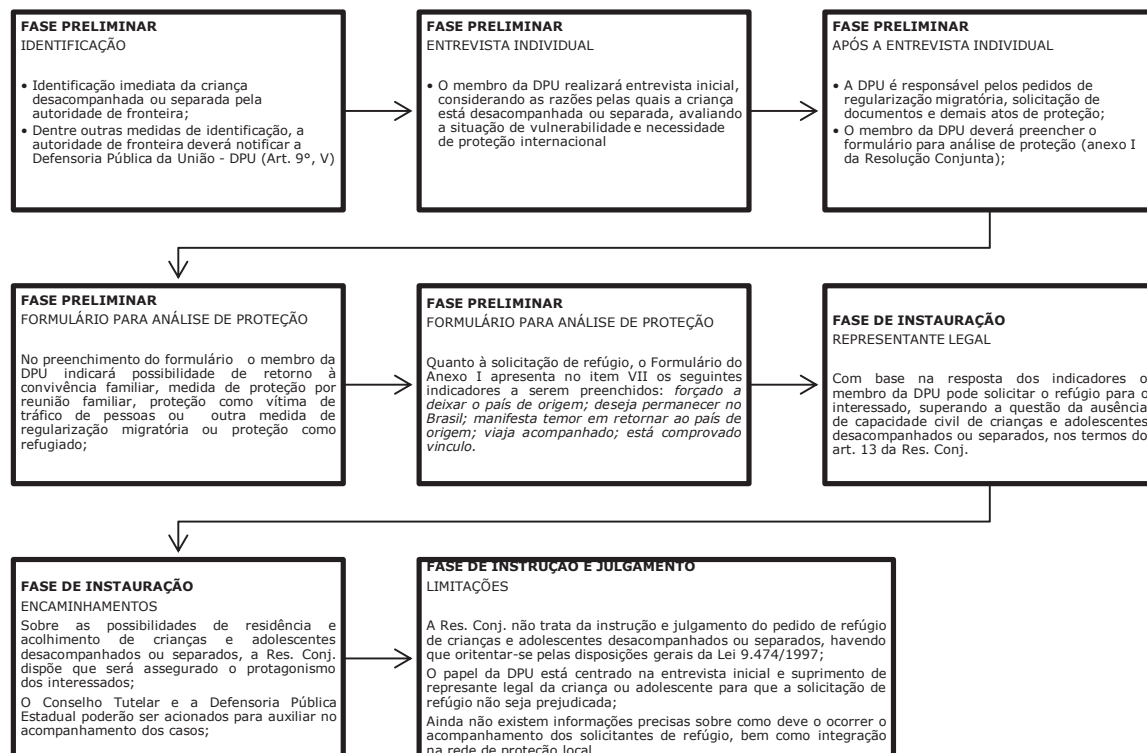
expressamente a responsabilidade pela pessoa menor de 18 anos, bem como o compromisso que a pessoa assume de comparecer, no prazo máximo de 3 dias, ao juízo competente para então buscar a regularização da guarda.³⁸⁸

Nesse aspecto, caberia pensar na atribuição conferida à DPU não como uma atribuição de guarda excepcional, mas como ato de representação *sui generis*, de cunho processual, com objetivos semelhantes aqueles que se pretende com um termo de entrega, sendo que, neste caso, o membro da DPU não se compromete a promover a regularização da guarda, mas a realizar a representação para o ato de regularização migratória e encaminhar para o acolhimento institucional, quando for o caso, além de prestar as orientações necessárias para a regularização da guarda da criança ou adolescente, quando se fizer necessário. Além disso, como lembrou o próprio defensor público, o fundamento da atuação da DPU e as funções que desempenha decorrem das prerrogativas constitucionais conferidas à instituição, pelo que a legalidade das disposições da Resolução Conjunta pode ser suficientemente sustentada sob esse viés.

Diante de tais ponderações, verifica-se que a Resolução Conjunta, de fato, produz grande impacto no procedimento de solicitação de refúgio por crianças desacompanhadas ou separadas, sendo possível ilustrar seu desenvolvimento do seguinte modo:

Figura 2 FLUXO DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA SOLICITANTE DE REFÚGIO
DESACOMPANHADA OU SEPARADA ESTABELECIDO PELA RESOLUÇÃO CONJUNTA CONANDA,
CONARE, CNIG e DPU

³⁸⁸ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 299.



Por fim, nas disposições finais da Resolução tem-se o reforço da responsabilidade de cada um dos órgãos e instituições assinantes do documento de promulgar regramentos específicos sobre a condição de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados dentro de suas áreas próprias de atuação, corroborando que, o princípio do melhor interesse e prioridade absoluta determina a atuação e envolvimento de todos os setores.

Com isso, tem-se que a Resolução Conjunta cumpre com o propósito para o qual foi instituída: auxiliar no atendimento preliminar de recepção e acolhimento de crianças ou adolescentes desacompanhados ou separados, permitindo-lhes a regularização da situação migratória com maior agilidade e segurança, possibilitando ainda a estruturação de um protocolo de atendimento para suprir a lacuna até então existente decorrente da discussão sobre a capacidade.

No entanto, como ressaltam Conte e Mendonça, apesar de significar avanço para a realidade local, a normatização brasileira não é abrangente a ponto de estabelecer critérios práticos e de realização dos direitos das crianças e adolescentes, não havendo uma menção específica sobre como deve ocorrer a designação de um tutor ou responsável que, de

fato, possa auxiliar no processo de realização dos direitos previstos.³⁸⁹ Assim, a Resolução deve ser compreendida como importante, mas pequeno passo para superar a tendência ambivalente que circunda as questões relacionadas à solicitação de refúgio e que atingem crianças e adolescentes independentes de maneira severa, havendo que considerar, por fim, quais os caminhos mais eficientes, dentro das estruturas de garantias já apresentadas, para a efetiva garantia de autonomia à criança e ao adolescente refugiados ou solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados.

³⁸⁹ CONTE, Mariana Silva; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 83-106. p. 100.

4 PARA ALÉM DO PROCEDIMENTO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO E NA CONTRAMÃO DA AMBIVALÊNCIA: REDES E FLUXOS DE ATENDIMENTO PARA INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DESACOMPANHADOS

Não deixei meu país por escolha, mas retornei por escolha. Ter uma escolha tão importante tirada de mim me deixou ainda mais apegada às escolhas que posso fazer. Escolho falar. Escolho defender os outros. Escolho aceitar o apoio de pessoas do mundo todo.
(YOUSAFZAI, Malala. **Longe de casa.** Minha jornada e histórias de refugiadas pelo mundo. São Paulo: Seguinte, 2019.p. 209)

A situação de refúgio vivida por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados envolve a superação de diversas questões, sendo que os desafios relacionados ao procedimento de solicitação representam apenas uma parte deles. Como exposto no capítulo anterior, mesmo diante da ausência de dados oficiais precisos sobre a realidade de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados no Brasil, é possível considerar a existência de avanços nesse cenário, haja vista a edição da Resolução Conjunta nº 01 do CONANDA, CONARE, CNIg e DPU, que regulamentou o procedimento de solicitação por crianças e adolescentes, permitindo a obtenção do *status* de solicitante com maior agilidade.

Contudo, para além da solicitação, é preciso pensar em outros aspectos da garantia do melhor interesse e proteção integral, sobretudo porque a Resolução Conjunta não estabeleceu de maneira detalhada como deve ocorrer a integração ou encaminhamento da criança e do adolescente à política de atendimento prevista no ECA, que irá lhe permitir o acesso à saúde, educação, moradia, dentre outros direitos fundamentais expressamente garantidos.

Diante disso, pertinente analisar como se estrutura a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, bem como tratar das medidas de proteção previstas no ECA, que integram o Sistema de Garantia de Direitos, para compreender como podem ser aplicadas no contexto de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Ainda, no intuito de ilustrar as inúmeras possibilidades de aplicação das disposições do Estatuto, será apresentada iniciativa desenvolvida na cidade de São Paulo, que confere atendimento e acompanhamento especializado para a criança e o adolescente solicitante de refúgio desacompanhado ou separado.

4.1 A POLÍTICA DE ATENDIMENTO E AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO BRASIL NO CONTEXTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOLICITANTES DE REFÚGIO DESACOMPANHADOS OU SEPARADOS

Até o final da década de 1980 e início da década de 1990, a rede de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil organizava-se sob um modelo de gestão centralizada, não participativo e vertical, subsidiando a aplicação de políticas de correição e repressão, refletindo, principalmente, as práticas administrativas disseminadas durante os anos da ditadura militar.³⁹⁰ A partir da Constituição de 1988 e da publicação do ECA ocorre a transformação dessa política, passando a existir o chamado Sistema de Garantias de Direitos.

É possível definir esse sistema como um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para a realização dos direitos infantojuvenis, cabendo citar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Juiz da Infância e Juventude, Promotor da Infância e Juventude, professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento à criança, adolescentes e famílias, dentre outros.³⁹¹ Nesse conjunto, impera a interdependência institucional, de modo que agentes públicos e privados encontram-se interligados para a promoção e alcance de objetivo comum. Como expõe Mendonça:

Observe que a concepção progressista de “Sistema de Garantias” não permite que apenas um órgão, instituição ou pessoa detenha a “autoridade suprema” na solução de problemas ou nas decisões referentes a criança e ao adolescente, como estabelecia o “Código de Menores” (para o qual o “Juiz de Menores” tinha nítida ascendência em relação aos demais atores). Atualmente pelo nosso ordenamento jurídico, não há como estabelecer se há maior ou menor importância de uma instituição sob a outra, mas sim que todas fazem parte de um Sistema incompleto, e que precisam umas das outras para cumprir a finalidade maior de sua existência: a promoção e proteção de crianças e adolescentes. A existência de cada uma é complementar à existência das outras e o papel de *cada um* de seus integrantes *igualmente importante* para que a “*proteção integral*” de *todas* as crianças e adolescentes, prometida já pelo art. 1º, da Lei nº 8.069/90. (grifos no original)

O Sistema de Garantia de Direitos, portanto, constitui-se de diversos agentes, operando por meio de medidas pautadas na descentralização política e administrativa, conforme lecionam Leme e Veronese:

³⁹⁰ TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 483.

³⁹¹ MENDONÇA, Angela. **Política de atendimento à criança e ao adolescente estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente**: participação popular, descentralização, trabalho em rede de serviços. Ministério Público do Paraná, mai/2011. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1216.html>. Acesso em: 02 jan. 2020.

O Sistema de Garantia de Direitos, constituído pela rede de Política de Atendimento, Política de Proteção e Sistema de Justiça, opera por medidas pautadas na descentralização política e administrativa, delimitando as medidas de proteção para as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e violências, tutelando seus interesses individuais, difusos e coletivos, formalizando e regulamentando suas garantias de acesso à justiça, bem como os procedimentos e competências da Justiça da Infância e Juventude.³⁹²

Tratando especificamente de um dos seus elementos, a Política de Atendimento, tem-se que é possível compreendê-la como o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da criança e do adolescente, permitindo a sua materialização.³⁹³ Nos termos do artigo do artigo 5º da Resolução CONANDA 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, verifica-se ainda que, os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil integrantes do Sistema de Garantia de Direitos deverão exercer suas funções em rede, observando três eixos estratégicos de atuação: a defesa dos direitos humanos; a promoção dos direitos humanos e o controle da efetivação dos direitos humanos.³⁹⁴

Assim, como afirma Tavares, é pelo desenvolvimento da política de atendimento, intimamente ligada à defesa e realização dos direitos humanos, que os direitos e garantias previstos podem ser operacionalizados.³⁹⁵ Como salienta Carmello Júnior, a política de atendimento às crianças e adolescentes tem como linhas de ação os alicerces da efetivação de políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social, que visam a proteção, integração e também apoio supletivo para aqueles que dele precisarem.³⁹⁶

Ainda, vale destacar que os preceitos até aqui explorados decorrem diretamente das disposições constitucionais, dos princípios elencados no artigo 227, §7º e 204, os quais dispõem que, no atendimento dos direitos da criança e do adolescente será considerada a descentralização político administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, que contribuirão para a formulação e controle das ações em

³⁹² LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 245.

³⁹³ TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 486.

³⁹⁴ SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 06 jan. 2020.

³⁹⁵ Op. cit., p. 486.

³⁹⁶ CARMELO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, da adolescência e da juventude**. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 121.

todos os níveis.³⁹⁷ Como descreve Ishida, no nível estadual, existem os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente; no nível municipal, além dos Conselhos Municipais, também há a figura do Conselho Tutelar. Já no âmbito da União, tem-se a responsabilidade da criação de normas gerais e coordenação da política de atendimento, contudo, destaca que a realização efetiva dessas medidas deve ser verificada na esfera municipal.³⁹⁸

Ishida também destaca que a omissão das autoridades implica em responsabilidade, de modo que a obrigação de fazer pode ser concretizada por meio de ação civil pública ou ação popular. Leciona o autor:

Importa aqui ressaltar que diante da inércia do Poder Público de Promover os direitos fundamentais da criança e do adolescente, cabe ao Judiciário, principalmente diante da provocação ministerial, decidir sobre a matéria. Assim manifestou-se nossa Corte Maior: “O STF fixou entendimento no sentido de que, embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes” (REsp 595.595 AgR, Rel. Eros Grau, j. 28-4-2009).³⁹⁹

O título I, da parte especial do ECA passa então a tratar da política de atendimento. Nesse contexto, o artigo 86 reitera os preceitos constitucionais já citados, sendo que o legislador ainda cuidou de pormenorizar tais ditames, estabelecendo no artigo 87 as linhas de ação da política de atendimento. Constituem as chamadas linhas de ação:

- I - políticas sociais básicas;
- II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

³⁹⁷ Art. 227. § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

³⁹⁸ ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina e jurisprudência. 20 ed.rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodvm, 2019. p. 299.

³⁹⁹ Ibidem., p. 298-299.

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Como explica Liberati, as políticas sociais básicas mencionadas no inciso I compreendem as ações que representam a qualidade de vida de um povo, devendo ser acessíveis e estendidas a toda população, sendo consideradas como de primeira necessidade.⁴⁰⁰ Como exemplos dessas políticas podem ser mencionadas as políticas de educação, saúde, profissionalização, habitação, transporte, cultura, lazer, dentre outros.

Quanto ao inciso II, com a redação trazida pela Lei 13.257/2016, passa a constituir ação de política de atendimento a todas as crianças e adolescentes a criação de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social, prevenção e redução de violações de direitos, havendo que compreender tais ações de acordo com a nova concepção da assistência social e não mais vinculada à ideia de caridade ou voluntarismo. Por sua vez, os incisos III a VII cuidam de ações específicas a serem desenvolvidas pelos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, voltadas a diversas questões, como identificação de crianças desaparecidas, proteção jurídico e social, além de convivência familiar, as quais devem ser implementadas sempre de forma articulada entre todos os agentes do sistema.⁴⁰¹

Ainda no que se refere às linhas de ação, tem-se que nos incisos VI e VII há especial menção a aspectos relacionados à família e convivência familiar, capazes de ensejar reflexões adiante quanto à situação da criança desacompanhada ou separada. Quanto a atenção dedicada pelo legislador aos aspectos familiares, Tavares salienta:

A iniciativa de contemplar, no âmbito normativo, políticas e programas destinados à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, é digna de nota e elogio. Ao privilegiar tais políticas, o legislador fortalece a compreensão de que família e comunidade exercem papel fundamental no crescimento e na formação de crianças e adolescentes, sendo a institucionalização a alternativa última e breve, quando da promoção e da defesa de seus direitos.⁴⁰²

De modo geral, o artigo 87 busca apresentar as áreas de operabilidade dos diversos atores para alcançar os objetivos dispostos na Constituição e no Estatuto e, como salientam

⁴⁰⁰ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 93.

⁴⁰¹ TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 489.

⁴⁰² Ibidem., p. 490.

Leme e Veronese, buscam fazê-lo não mais pelo viés intervencionista, mas constituída por um conjunto articulado de ações entre Estado e sociedade. Aspecto de relevância é que, por sua característica de generalidade, as linhas de ação permitem que cada nível da Federação possa traçar seus próprios caminhos para a consecução dos objetivos, mas sempre observando as diretrizes dispostas no artigo 88 do ECA.⁴⁰³

Além das linhas de atuação, o ECA descreve no artigo 88 as diretrizes da política de atendimento.⁴⁰⁴ Novamente, verifica-se nas diretrizes especial atenção à descentralização administrativa e participação popular, o que demonstra a importância dessas temáticas para a realização da política de atendimento. A municipalização determina a mobilização da esfera municipal, vez que está mais próxima do interessado, o que possibilita maior acesso às demandas e maior propriedade para a proposição e controle de políticas públicas para a população infantoadolescente. Como salientam Leme e Veronese: “Assim, nota-se o princípio da descentralização apontando a importância do âmbito local no diagnóstico e criação de ações que assegurem a efetivação dos direitos da criança e do adolescente”.⁴⁰⁵

Como lembra Carmello Junior, a diretriz da municipalização impõe grandes responsabilidades aos Municípios e aos agentes da seara municipal, que por esta atribuição, se vêem compelidos a obrigações positivas, que poderão ser reclamadas judicialmente caso não sejam implementadas. Por fim, salienta o autor que municipalizar não retira a competência concorrente dos Estados e União para tratar dos assuntos relacionados à infância e adolescência, mas atribui de maneira direta ao Município a responsabilidade na implantação

⁴⁰³ LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 257.

⁴⁰⁴ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

⁴⁰⁵ Op. cit., p. 260.

da política, que se materializa na estruturação dos serviços, promoção de campanhas, dentre outros.⁴⁰⁶

Quanto à participação popular, o dispositivo legal faz especial alusão à criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos conselhos estaduais e municipais, órgãos essenciais para a fiscalização e reivindicação de políticas públicas. Nos termos do artigo 88, II do ECA, os Conselhos podem ser compreendidos como órgãos deliberativos e controladores, nos níveis estadual, municipal e nacional das políticas para crianças e adolescentes. Leme e Veronese observam que:

Por meio dos conselhos foi estabelecido um importante mecanismo de participação direta da sociedade civil na tomada de decisão das políticas que abandonam a característica de unicamente governamentais para adquirirem a característica de públicas no sentido de elaboradas em parceria com a própria sociedade.⁴⁰⁷

Nesse sentido, a participação da sociedade tem especial relevância, vez que os conselhos reúnem a competência deliberativa e de controle das ações, de modo que os cidadãos poderão acompanhar e decidir de maneira direta sobre as questões relacionadas à infância e adolescência. Ademais, a composição dos conselhos também foi pensada de maneira a possibilitar a integração popular e representação dos anseios da comunidade. Como ensina Dupret:

Ressalte-se que os Conselhos, consoante o que dispõe o inciso II do artigo 88, são órgãos deliberativos e controladores de ações em todos os níveis, assegurada a participação paritária por meio de organizações representativas. São órgãos deliberativos porque estabelecem as principais linhas de ações a serem seguidas dentro das elencadas pelo artigo 87 do Estatuto e deliberam acerca de como se aplicará o artigo 227 da Constituição, tendo como normas gerais de conduta o Estatuto. Se houver desvios nas ações, os conselhos deliberam meios de efetivar sua correção. Além de deliberarem, controlam as referidas ações da política de atendimento, mediante fiscalização de seu cumprimento. Entende-se como participação paritária a igualdade do número de membros formadores do conselho, sendo metade deles governamentais e a outra metade não governamentais, possibilitando dessa maneira, a participação da sociedade.⁴⁰⁸

Dentre os conselhos mencionados, vale destacar a atuação do Conselho Nacional – CONANDA, vez que lhe incumbe, especialmente, exercício de fiscalização, acompanhamento e controle do Sistema de Garantia de Direitos e da política de atendimento em todo o território nacional. Ao CONANDA competem as normas gerais da política nacional de atendimento,

⁴⁰⁶ CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, da adolescência e da juventude**. São Paulo: Verbatim, 2013. p. 121.

⁴⁰⁷ LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 259.

⁴⁰⁸ DUPRET, Cristiane. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. 3 ed. Belo Horizonte: Letramento, 2015. p. 224.

fiscalização das ações de execução, além da observação das linhas gerais de ação e auxílio aos conselhos estaduais e municipais.⁴⁰⁹ No que se refere aos direitos da criança ou adolescente solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, tem-se que as atribuições e efetiva atuação do CONANDA foram de fundamental importância para a regulamentação do procedimento de solicitação e a criação da Resolução Conjunta n. 01. Tanto ocorre que, das considerações da Resolução, constaram os princípios defendidos pelo ECA, demonstrando o cumprimento das atribuições legais pelo referido conselho.

De modo geral, as linhas de ação e as diretrizes apresentadas pelo ECA buscam reiterar a necessidade da junção e interação dos agentes públicos e da sociedade civil para a realização da doutrina da proteção integral. Como bem destaca Digiácomo:

“Articulação” é uma das palavras-chave da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada com base no ECA, na medida em que, para obtenção da almejada proteção integral aos direitos e interesses infanto-juvenis, faz-se necessária uma ação conjunta - e coordenada - tanto do Poder Público quanto da sociedade civil organizada e entidades que a representem. A coordenação de tais ações e iniciativas, bem como a construção de uma verdadeira “rede de proteção” aos direitos infantojuvenis, é tarefa que cabe, primordialmente, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja principal característica é a composição paritária entre governo e sociedade.⁴¹⁰

Feitas as considerações sobre a edificação do Sistema de Garantia de Direitos e a política de atendimento, cumpre discorrer sobre a realização das medidas de proteção, que dependem incisivamente do funcionamento da política para a sua consecução. No que se refere às medidas de proteção, tem-se que o ECA também conferiu aspecto inovador a essa matéria, modificando o tratamento legislativo em dois aspectos principais: houve a ampliação dos usuários em potencial das medidas de proteção, passando a reconhecê-las como direito de todas as crianças e adolescentes e ocorreu a transferência da esfera de aplicação da maioria das medidas ao Conselho Tutelar, órgão que materializa o poder-dever da sociedade de garantir os direitos infantoadolescentes, ao lado da família e do Estado.⁴¹¹

Quanto à sua definição, Tavares leciona:

As medidas de proteção podem ser definidas como providências que visam salvaguardar qualquer criança ou adolescente cujos direitos tenham sido violados ou estejam ameaçados de violação.

⁴⁰⁹ LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 259.

⁴¹⁰ DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente: anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2013. p. 102.

⁴¹¹ TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 768.

São, portanto, instrumentos colocados à disposição dos agentes responsáveis pela proteção das crianças e dos adolescentes, em especial dos conselheiros tutelares e da autoridade judiciária, a fim de garantir, no caso concreto, a efetividade dos direitos da população infantojuvenil.

É possível distinguir dois vieses de aplicação das medidas de proteção: um protetivo e outro reparador. Como expõe Ishida, tais medidas traduzem uma decisão do juiz da infância e juventude ou do membro do Conselho Tutelar para se fazer respeitar um direito fundamental da criança ou adolescente que teve ou poderá ter seus interesses lesionados pela conduta comissiva ou omissiva do Estado, dos pais ou responsáveis ou pela própria conduta, salientando que a mensuração dessa situação irregular deve ser feita caso a caso, vez que as situações envolvendo crianças e adolescentes são extremamente peculiares.⁴¹²

Posto isso, tem-se que o artigo 98 do ECA dispõe que, as medidas de proteção serão aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na legislação forem ameaçados ou violados I) por ação ou omissão do Estado; II) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; e III) em razão de sua conduta. Este artigo é reconhecido como o coração do Estatuto, vez que sua redação significa o rompimento com a doutrina da situação irregular e o início da era da proteção integral, descrevendo, com precisão, quais condições são exigíveis para a aplicação das medidas de proteção à criança e ao adolescente.⁴¹³

A redação do artigo 98 chama a atenção para o fato de que, por vezes, aqueles que seriam responsáveis pela garantia de direitos, como o Estado, a sociedade e a família, podem ser os primeiros violadores. As ações e omissões do Estado, por exemplo, podem ser verificadas com a deficiência nos serviços de saúde, na falta de vagas em creches e escolas. A família também pode ser agente de risco para a criança ou adolescente, seja por sua ação ou omissão, que podem ter efeitos no exercício do poder familiar. Ainda, a criança ou adolescente, enquanto indivíduo, também pode colocar a si próprio em situação de risco, ensejando a aplicação das medidas. Como se verifica, as hipóteses de aplicação das medidas mencionadas pelo legislador estatutário são bastante abrangentes, permitindo a inclusão do maior número de situações de violação ou ameaça de direito possível.⁴¹⁴

A partir disso, tem-se que o referido dispositivo legal deve ser interpretado como um rol exemplificativo, conferindo espaço para inúmeras outras possibilidades. Uma delas é a inserção das crianças e adolescentes desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio. A

⁴¹² ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: doutrina e jurisprudência. 20 ed.rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodvm, 2019. p. 317.

⁴¹³ SÊDA, Edson. Artigo 98. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coord). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 641.

⁴¹⁴ TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 770.

situação de risco ou vulnerabilidade que envolve tais sujeitos não decorre, num primeiro momento, das hipóteses expressamente previstas na legislação especial, contudo, como demonstrado anteriormente, evidente que possuem direito à integração no Sistema de Garantia de Direitos e que recorrer às medidas de proteção pode tornar-se necessário.

Ao tratar do aspecto protetivo, vale lembrar que as ações e intervenções do Estado destinadas a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes devem ser realizadas de maneira espontânea e prioritária, independente da determinação da aplicação de qualquer medida protetiva, sendo estas aplicáveis, somente nos casos determinados pela Lei. Ademais, como se depreende do artigo 99 do ECA, as medidas poderão ser aplicadas de maneira isolada ou cumulativa, de acordo com as necessidades específicas de seu destinatário, a serem apuradas por profissionais devidamente habilitados.⁴¹⁵

Ademais, como salienta Digiácomo, importante considerar que a aplicação de tais medidas deve, em regra, ser realizada em conjunto com medidas destinadas aos pais ou responsável, conforme estabelecido no artigo 129 do ECA,⁴¹⁶ haja vista a necessidade de cuidado com o contexto no qual se insere a criança ou adolescente, a fim de que as medidas, venham, de fato, a solucionar a situação de risco anteriormente verificada.⁴¹⁷ As medidas de proteção também dispõem de princípios próprios para sua aplicação, sendo descritas no artigo 100 e seu parágrafo único⁴¹⁸, o qual destaca, especialmente, a finalidade pedagógica e a necessidade de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.⁴¹⁹

⁴¹⁵ DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** anotado e interpretado. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2013. p. 165.

⁴¹⁶ Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII - advertência; VIII - perda da guarda; IX - destituição da tutela; X - suspensão ou destituição do poder familiar (BRASIL, **Lei 8.069 de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 06 jan. 2019).

⁴¹⁷ Op. cit., p. 165.

⁴¹⁸ Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas: I - condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal; II - proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares; III - responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais; IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto; V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada; VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a

Ainda, dentre os princípios mencionados no parágrafo único do referido artigo, vale destacar alguns de especial relevância para o recorte do trabalho. Observa-se que a proteção integral e prioritária, já registrada quando da descrição da política de atendimento é novamente mencionada no inciso II, o qual dispõe que toda e qualquer norma presente no Estatuto deve ser interpretada voltando-se para a proteção integral e prioritária de seus titulares.

O princípio da privacidade, elencado no inciso V, também merece destaque, vez que, conforme explicam Moreira e Veronese, não admite que, em nome da promoção ou proteção dos direitos da criança e do adolescente seja violada a sua intimidade.⁴²⁰ Nesse aspecto, cabe lembrar que a Resolução Conjunta avaliada no capítulo anterior, em dispositivo que suscita reflexões, determina justamente a identificação biométrica da criança ou adolescente desacompanhado ou separado, ainda na fase de identificação preliminar, em nome da proteção e identificação de genitores.

O inciso XII também registra especial relevância, vez que trata da oitiva obrigatória e participação da criança e do adolescente, dispondo que, em separado ou na companhia dos genitores ou responsáveis, têm direito de ser ouvidos e a participar nos atos que lhe dizem respeito, inclusive na definição da medida, devendo ter sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente.⁴²¹

Quanto à descrição das medidas em um único parágrafo, Tavares observa que o legislador optou por fazê-lo desta forma, no intuito de estabelecer uma cartilha na qual estão elencadas as normas e consubstanciadas regras em princípios, sem as quais não se pode

situação de perigo seja conhecida; VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; VIII - proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada; IX - responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente; X - prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou, se isso não for possível, que promovam a sua integração em família adotiva; XI - obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa; XII - oitiva obrigatória e participação: a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 28 desta Lei. (BRASIL, **Lei 8.069 de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 jan. 2019.)

⁴¹⁹ BRASIL, **Lei 8.069 de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 jan. 2019.

⁴²⁰ MOREIRA, Ana Selma; VERONESE, Josiane Rose Petry. As medidas de proteção. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 286.

⁴²¹ BRASIL, **Lei 8.069 de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 jan. 2019.

realizar os preceitos do Estatuto. Quanto à natureza jurídica dessa disposição, a autora ainda observa que:

Apesar de a Lei referir-se a princípios, certo é que parte das normas constantes do parágrafo único do art. 101 do ECA enquadram-se no conceito de regras jurídicas. Tal observação é importante, na medida em que as regras, ao contrário dos princípios, são comandos legais que não admitem qualquer tipo de gradação; devem assim ser cumpridas integralmente, sem questionamento sobre se isto é possível nos âmbitos fático e jurídico.⁴²²

Na sequência, têm-se as medidas a serem adotadas pela autoridade competente, quando da verificação de qualquer das hipóteses do artigo 98. Vale esclarecer que são compreendidas como autoridade competente o Conselho Tutelar e o Poder Judiciário, os quais deverão atuar dentro dos limites estabelecidos pela legislação, seja no que se refere à escolha da medida a ser aplicada, seja no procedimento necessário para que a aplicação da medida aconteça.⁴²³

Quanto à atuação do Ministério Público, apesar de constituir instituição de grande relevância no Sistema de Garantia de Direitos, Tavares considera que não é possível a aplicação direta de medidas de proteção pelos membros da referida instituição, vez que, além de contrário aos dispositivos legais, ensejaria um reconhecimento de hierarquia que a própria legislação não confere. Contudo, caberá ao Ministério Público a fiscalização direta do conselho tutelar, com o propósito de que cumpra corretamente com as suas atribuições, bem como acompanhar os procedimentos relacionados à infância e adolescência.⁴²⁴

Assim, o artigo 101 do ECA dispõe sobre nove medidas de proteção a serem adotadas, de acordo com o caso concreto e especificidades apresentadas pela criança ou adolescente: o encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; matrícula e frequência escola obrigatórias em estabelecimento de ensino; inclusão em programas e serviços oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; requisição de tratamento médico e psicológico; inclusão em programa oficial ou comunitário de tratamento para dependentes químicos; acolhimento institucional; acolhimento familiar e colocação em família substituta.

Como tratado anteriormente, as medidas poderão ser aplicadas cumulativamente, sem a existência de uma hierarquia entre elas. Contudo, a medida de matrícula e determinação de frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino é medida

⁴²² TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 774.

⁴²³ Idem..

⁴²⁴ Ibidem., p. 775.

cogente, que deve ser aplicada sempre que verificado que a criança ou adolescente não cumpriu todas as séries anuais ou ciclos do ensino fundamental. A referência ao ensino fundamental, por óbvio, não exclui a possibilidade de encaminhamento às demais etapas da educação básica, enquanto medida de proteção, haja vista que é obrigação do Poder Público assegurar a educação em sua integralidade.⁴²⁵

Quanto à situação das crianças e adolescentes desacompanhados ou separados em situação de refúgio, no plano global, dados do ACNUR indicam que mais da metade dos seis milhões de crianças e adolescentes em idade escolar, cerca de 3,7 milhões de pessoas não tem uma escola para ir, sendo que aproximadamente 1,75 milhões de crianças refugiadas estão fora do Ensino Fundamental e 1,95 milhões de adolescentes refugiados estão fora do Ensino Médio.⁴²⁶

Grajzer expõe que o Brasil é um dos países que pautou a inclusão da educação de crianças refugiadas em sua agenda e pondera que se trata de questão complexa, vez que muitos países já enfrentam dificuldades para atender a demanda interna, ou seja, garantir o acesso à educação às crianças nacionais.⁴²⁷ Além disso, a aplicação dessa medida protetiva também perpassa o desafio da aprendizagem do idioma, essencial para a integração local e na rede de ensino.

Vale também destacar outras duas medidas de proteção, de especial relevância para a situação de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados: o acolhimento institucional e acolhimento familiar. O acolhimento institucional é medida de proteção que enseja grande reflexão, posto que, uma vez aplicada, ensejará na retirada da criança ou adolescente do seu núcleo familiar ou comunidade na qual está inserida. Essa medida consiste, portanto, na determinação, pela autoridade competente do encaminhamento da criança ou adolescente à entidade que desenvolve o acolhimento institucional, seja em razão de abandono ou após a constatação de que a permanência no ambiente familiar ou comunitário implicará em prejuízos e violações aos direitos da criança e do adolescente.⁴²⁸

A aplicação dessa medida é regida pelo princípio da provisoriedade, que determina sua aplicação de maneira breve, mantida apenas pelo tempo estritamente necessário, no

⁴²⁵ TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 778.

⁴²⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Educação para refugiados em crise:** mais da metade das crianças refugiadas em idade escolar do mundo não recebe educação. 04/09/2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/09/04/educacao-para-refugiados-em-crise-mais-da-metade-das-criancas-refugiadas-em-idade-escolar-do-mundo-nao-recebe-educacao/>. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁴²⁷ GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças Refugiadas:** um olhar para infância e seus direitos. 2018, 138 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. p. 118.

⁴²⁸ Op. cit., p. 780.

intuito de não prejudicar a convivência familiar. Assim, nos termos do artigo 19, parágrafo 1º do ECA, haverá a reavaliação da medida de acolhimento institucional ou familiar, no máximo, a cada 3 meses, devendo a autoridade judiciária decidir de maneira fundamentada, com base no relatório da equipe multidisciplinar, sobre a possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta da criança ou adolescente. Ainda dispõe o parágrafo 2º do artigo 19 que, o tempo máximo para a permanência da criança ou adolescente no programa é de 18 meses, conforme redação conferida pela Lei 13.509/2017.

Como destaca Tavares:

Assim sendo, são os princípios da provisoriedade e da excepcionalidade do afastamento do convívio familiar as molas propulsoras de todo o processo rumo ao restabelecimento da ordem natural, que é o crescimento da criança e do adolescente no seio de uma família, sendo certo que o acolhimento institucional é medida que somente estará apta a proteger, quando vista sob a ótica da promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária.⁴²⁹

Na sequência do acolhimento institucional está a medida de acolhimento familiar. Prevista no inciso VIII, o acolhimento familiar pode ser compreendido como o encaminhamento, pela autoridade judiciária, de criança ou adolescente à entidade que desenvolve programa de mesmo nome, havendo a concessão da guarda provisória a casal previamente cadastrado, também em razão de abandono ou da impossibilidade de manutenção da convivência familiar.⁴³⁰ A medida de acolhimento familiar sinaliza alternativa ao acolhimento institucional, pelo Kreuz salienta:

O programa denominado Família Acolhedora [acolhimento familiar] tem-se constituído numa boa alternativa ao acolhimento institucional, bem como uma forma de assegurar à criança e ao adolescente a convivência familiar, embora também tenha o caráter de provisoriedade e de excepcionalidade. Basicamente, trata-se de inserir a criança ou adolescente em família, já constituída, de forma temporária e excepcional, mediante acompanhamento, monitoramento e auxílio, normalmente, por parte do poder público.⁴³¹

Kreuz ainda observa que o programa deve estar vinculado à rede de proteção e, em especial ao programa municipal de promoção da convivência familiar, devendo estar claro aos seus participantes e às próprias crianças e adolescentes que essa medida não deve servir como

⁴²⁹ TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 783.

⁴³⁰ Idem.

⁴³¹ KREUZ, Sérgio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional:** princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. 2011, 167 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. p. 118.

substituição à adoção. Utilizando-se da larga experiência referente ao assunto⁴³² e utilizando-se das orientações técnicas do CONANDA, referente ao serviço de acolhimento, expõe o autor:

O sucesso do programa passa necessariamente por uma boa estrutura, em especial, de equipe técnica interdisciplinar, preparada e qualificada, responsável pela criteriosa seleção das famílias inscritas no programa, bem como sua capacitação. A família inscrita no programa, evidentemente, deve preencher os requisitos sociais, morais e fundar-se em interesses legítimos. Cabe, aqui, alertar para que a colocação em família acolhedora não se transforme num atalho, como uma espécie de prova, para futura adoção. Por essa razão, devem ser investigadas as motivações, bem como se todos os membros da família acolhedora concordam com a medida.

Ainda assim, a medida também estará sujeita aos princípios da excepcionalidade e provisoriedade analisados anteriormente, havendo que ser fixada exclusivamente pela autoridade judiciária, regra para qual não se admite exceção. Assim como as demais medidas, o acolhimento familiar também deverá ser reavaliado em período mínimo, a cada 6 meses, embora não haja para esta medida o prazo máximo de 18 meses.⁴³³

Expostas as duas medidas de acolhimento, cabe analisar alguns aspectos relacionados ao contexto de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Veja-se que, o acolhimento institucional da criança ou adolescente desacompanhado ocorre em circunstâncias diferentes daquelas previstas na legislação, voltadas à realidade nacional. O acolhimento institucional, enquanto medida de proteção, revela contornos diferentes quando no contexto de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados.

Circunstâncias como a distância do país de origem ou o desconhecimento da localização dos genitores ou outros familiares dificulta a aplicação, por exemplo, do princípio da provisoriedade e brevidade da medida, vez que, embora as avaliações possam ser feitas de maneira periódica pela equipe técnica, a reintegração ao núcleo familiar ou comunitário poderá ser prejudicada ou dificultada pelas condições específicas relacionadas ao contexto migratório da criança ou adolescente e sua família. Ademais, há que se pensar também que a reunião familiar pode até mesmo não ser desejável ou a solução mais adequada para a criança ou adolescente, visto que, tratando-se de solicitante de refúgio, importante averiguar de onde decorre seu fundado temor de perseguição e se a família ou comunidade possuem alguma ligação com este fato.

⁴³² Sérgio Luiz Kreuz é juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná, responsável pela criação do maior programa de acolhimento familiar da América Latina, implantado na Comarca de Cascavel/PR. Mais informações, vide: **ACOLHIMENTO FAMILIAR. Acolhimento familiar x acolhimento institucional**. Disponível em: <https://acolhimentofamiliar.com.br/acolhimento-familiar/>. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁴³³ TAVARES, Patrícia Silveira. As medidas de proteção. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 783.

Ainda, a condição de migrante forçado envolve fatores específicos, que devem ser objeto de atenção da rede de atendimento. Observando o contexto europeu e a migração por adolescentes marroquinos, Vacchiano observa que, não obstante a iniciativa dos países para a proteção e acolhimento dirigidas a crianças e adolescentes, essas práticas acabam deslegitimadas, haja vista a realização do processo de integração através de intervenções de baixa qualidade e da existência de limitações relevantes para a legalização de documentos. Ainda destaca que, nesse contexto, corre-se o risco de que os circuitos ou redes informais figurem como muito mais confiáveis e atraentes para crianças e adolescentes.⁴³⁴

Descrevendo resultados de sua extensa pesquisa de campo com adolescentes e jovens em situação migratória, o autor descreve:

Aqui basta observar que a recepção num sistema de proteção – com a sequência das suas passagens: aprendizagem duma língua, escolarização e profissionalização, regularização dos papéis etc. – impõe uma forma de negociação com o tempo cujo resultado não é óbvio. De fato, os adolescentes que fogem das instalações não percebem porque têm de esperar, ou simplesmente não veem a sua utilidade num momento em que as oportunidades parecem facilmente acessíveis e, finalmente, próximas. Questionados acerca do sentido das fugas, muitos deles destacam a discrepância entre o tempo sincrónico e pontual do desejo – “aqui e agora” – e o tempo diacrónico, prolongado e quotidiano, da instituição.⁴³⁵

Na concepção desses jovens migrantes, percebe-se uma tônica pela busca de resultados rápidos, palpáveis, que o acolhimento institucional e sua estrutura protetiva podem não apresentar de imediato. Ainda complementa Vacchiano:

Nas palavras dos jovens migrantes contemporâneos percebe-se um acento novo e diferente, uma tonalidade que vibra em harmonia com um tempo em que a aceleração e a velocidade constituem algumas das matrizes mais significativas da existência. Se a pressa é agora um dos denominadores comuns da adolescência, isto é também devido à promessa de “emancipação do tempo” que a modernidade constantemente renova (Giddens, 1991; Miller, 1994). Para os jovens pós-coloniais a pressa não pode ser apenas circunstancial: ela é “histórica”, à medida que representa o desejo quase voraz de pertencer ao presente – de “ser a tempo” (Bayart, 2007) ou, como foi observado por Benslama, “ser outro” – em todas as suas características distintivas (Benslama, 2004). Ela representa a imperiosidade duma “reivindicação de pertença” (a expressão é de Ferguson, 2006) – ao mundo “moderno” e às suas oportunidades – cujo consecução já não pode ser adiada.⁴³⁶

Nesse contexto, vale retomar a crítica feita pelo Defensor Público da União no capítulo anterior, o qual chamou a atenção justamente para a ausência de um mecanismo alternativo à institucionalização, que compreenda a situação da criança e do adolescente e

⁴³⁴ VACCHIANO, Francesco. Para além das fronteiras e dos limites: adolescentes migrantes marroquinos entre desejo, vulnerabilidade e risco. *Saúde e Sociedade*, Universidade de São Paulo, 23 (1), p. 17-29. p. 25.

⁴³⁵ Ibidem., p. 26.

⁴³⁶ Ibidem., p. 26.

respeite sua experiência de vida e maturidade adquirida, mesmo que de maneira prematura. Vale destacar trecho da entrevista, quando se refere às sugestões para aprimorar o sistema implantado pela Resolução Conjunta:

[...] no caso do acolhimento institucional seria buscar uma via intermediária entre o acolhimento institucional e a total ausência de proteção, para a crianças migrantes que já vem num contexto em que elas já trabalham, já tem autonomia, então seria necessário a gente pensar numa forma de acolhimento que reconheça a diferença cultural de crianças que já tem autonomia desenvolvida, especialmente adolescentes acima de 14, 15 anos, que já trabalham, alguns até já tem filhos, esse é um tema que não é trabalhado. Então seria, tem muita coisa para aprofundar. Seria construir um modelo, porque a gente não tem um modelo de acolhimento.⁴³⁷

A medida de acolhimento familiar também deve ser explorada no contexto das crianças e adolescentes desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio. A alternativa à institucionalização também pode ser pensada para esta realidade, sobretudo pelos resultados promissores esperados da sua implantação como um todo. Conte e Mendonça buscam comparar a realidade italiana e brasileira, no que se refere às práticas institucionalizadas de acolhimento de crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas. As autoras destacam como inovadora a iniciativa legislativa italiana, popularmente conhecida como Lei Zampa, apresentada ao Parlamento Italiano em junho de 2013, expondo:

A referida legislação caracteriza-se como um documento inovador e pioneiro na União Europeia, de modo que, através de sua entrada em vigor, concedeu à Itália o status de primeiro país europeu a adotar um sistema integrado de proteção que reconhece as condições de vulnerabilidade vivenciadas por crianças estrangeiras desacompanhadas de pais e responsáveis que ingressam no país, colocando tais indivíduos numa escala superior de atenção e prioridade.

Reconhecendo que os menores de idade estrangeiros que chegam sozinhos ao país estão submetidos a uma maior vulnerabilidade, a lei considera que tais crianças sejam titulares dos mesmos direitos conferidos às italianas ou àquelas que possuam cidadania na União Europeia (ITÁLIA, 2017), a fim de que possam usufruir de direitos substanciais como saúde, educação e assistência legal. CONTE p. 94

A Lei Zampa ainda se destaca por introduzir a figura do tutor voluntário, pessoa selecionada dentre os cidadãos italianos e devidamente treinada para o exercício dessa função, incumbindo-se dos interesses da criança ou adolescente ou ainda grupo de irmãos na situação de desacompanhados ou separados. Numa perspectiva de parentalidade social, o tutor voluntário será responsável pela representação legal da criança, adotando medidas cabíveis

⁴³⁷ CHAVES, João. **Entrevista para dissertação de mestrado**. [mai. 2019]. Entrevistadora: Taís Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

para o reconhecimento de seus direitos, promovendo seu bem-estar social, físico e psicológico e administrando eventual patrimônio existente pertencente à criança ou adolescente.⁴³⁸

A solução prevista pela legislação italiana se aproxima do objetivo proposto com a medida de acolhimento familiar, a qual designa uma família específica para receber a criança ou adolescente, em substituição ao ambiente institucional. Ademais, verifica-se que as funções atribuídas ao tutor voluntário se aproximam daquelas designadas ao Defensor Público da União, via resolução administrativa. A diferença, nesse aspecto, é que a designação de tutor na realidade italiana decorre expressamente de lei, enquanto na prática brasileira seu fundamento ainda é de ato administrativo. Não obstante, verifica-se que a norma brasileira cuida especialmente da fase preliminar de identificação, não dispondo sobre a integração com a política de atendimento e as medidas possíveis de serem aplicadas, como o próprio acolhimento institucional ou familiar.

Nesse sentido, destacam Conte e Mendonça:

Ao determinar os procedimentos de identificação e, posteriormente, de atendimento pela Defensoria Pública da União – colocando - a como responsável pelos pedidos de regularização migratória, solicitação de documentos e demais atos de proteção – a resolução acaba por se limitar ao anseio de garantir a atenção na fase preliminar da situação vivenciada por crianças e adolescentes separadas ou desacompanhadas sem prever meios práticos para uma efetivação futura de seus direitos fundamentais como, por exemplo, através da figura do tutor voluntário previsto na legislação italiana.⁴³⁹

Assim, em que pese o Sistema de Garantia de Direitos e todas as previsões normativas sobre a Política de atendimento e medidas de proteção, tem-se que ainda existem lacunas a serem preenchidas no que diz respeito à integração da criança ou adolescente desacompanhado ou separado solicitante de refúgio, posto que o documento normativo que trata expressamente sobre a temática dispôs apenas sobre a fase de identificação preliminar da criança e do adolescente. Nesse contexto, torna-se relevante a apresentação de prática implementada na cidade de São Paulo, capaz de apresentar caminhos para a integração dos solicitantes de refúgio à Política de Atendimento anteriormente apresentada.

⁴³⁸ CONTE, Mariana Silva; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 1, p. 83-106. p. 99.

⁴³⁹ Ibidem., p. 100.

4.2 O SANCAST (SETOR ANEXO DE ATENDIMENTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOLICITANTES DE REFÚGIO E VÍTIMAS ESTRANGEIRAS DE TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS): A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E O ADOLESCENTE DESACOMPANHADO IMPLANTADO NA CIDADE DE SÃO PAULO

Com o propósito de auxiliar na resposta ao problema de pesquisa apresentado ao longo do trabalho, neste último item da dissertação, apresenta-se prática formulada e adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas – SANCAST, o qual conta com a participação do Ministério Público do Estado de São Paulo e demais atores da Política de Atendimento relacionada ao Sistema de Garantia de Direitos, atuantes junto aos casos existentes naquela comarca.

Para tanto, será realizada breve caracterização do Município de São Paulo, que permita compreender a relação daquele espaço com as solicitações de refúgio atualmente existentes no país, bem como justificando a escolha dessa localidade para a aplicação da pesquisa. Na sequência, serão analisadas as entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo, de modo que o conteúdo das respostas serão apresentados em quatro subitens específicos (justificativas apresentadas pelos entrevistados para a criação do setor e a importância de um fluxo de atendimento; isonomia da aplicação das garantias do ECA; a importância da participação da criança e do adolescente; integração para proteção, mas principalmente autonomia), o qual permitirá compreender a visão dos integrantes da política de atendimento e como a ideia de ambivalência pode ser desfeita ou não diante da implantação de políticas como esta.

Após a exposição das premissas gerais, que delinearam todo o arcabouço normativo relacionado à situação de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados e a contextualização da ideia de ambivalência, perpassando por alguns dos aspectos e normativas da realidade brasileira, tem-se que é neste estágio da pesquisa, através da análise de caso particular, que será possível demonstrar se houve a comprovação das premissas gerais expostas no início da investigação.

4.2.1 A cidade de São Paulo e o contexto das solicitações de refúgio

O município de São Paulo, capital do Estado de São Paulo, é a cidade mais populosa do país, com população estimada, segundo o IBGE, em 12.252.023 pessoas e densidade demográfica de 7.398,26 hab/km². Até 2017, município possuía cerca de 4.867.306 de

trabalhadores formais, os quais possuem renda média de 4,2 salários mínimos, sendo que o percentual de pessoas ocupadas é de 45,8% da população do município. Ainda, a taxa de escolarização, na faixa etária de 6 a 14 anos é de 96%.⁴⁴⁰

Desde a década de 1960 a cidade de São Paulo ocupa o posto de capital mais rica e populosa do país, gerando sozinha cerca de 10% de toda a riqueza nacional. O final do século XIX e início do século XX marcam a chegada de imigrantes de diversas localidades na cidade, de modo que grande parte da população passou a ser constituída de pessoas de outros países, sendo que os italianos, espanhóis e japoneses compunham os maiores grupos, desempenhando papel de grande importância para o desenvolvimento da cidade. O sucesso das plantações de café, seguido da forte industrialização que chegou ao Estado, fez da cidade de São Paulo um dos centros urbanos mais importantes do país, atraindo pessoas de diversas localidades.⁴⁴¹

Quanto às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio vivendo na capital paulista, de acordo com a 4ª edição do relatório Refúgio em números, organizado pelo CONARE, até o ano de 2018, 12% das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil foram registradas no Estado de São Paulo, que corresponde a 9.977 solicitações. O estado fica atrás somente de Roraima (63%) e Amazonas (13%), Estados de fronteira, com maiores índices de solicitações, sobretudo em razão do aumento do fluxo de migrantes venezuelanos.⁴⁴²

Ainda, o Alto Comissariado das Nações Unidas e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, uma das principais entidades da sociedade civil, que presta atendimentos a refugiados naquela localidade, promoveram o relatório “Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo em 2018”, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento georreferenciado de ações e projetos que potencializem a integração local de solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas e outras populações. Como resultado, o documento apresentou retrato dos refugiados urbanos vivendo na cidade de São Paulo e atendidos pela Caritas no período de janeiro a dezembro de 2018.⁴⁴³

⁴⁴⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Paulo**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 09 jan. 2020.

⁴⁴¹ EXAME. Economia. **A metrópole improvável: por que São Paulo virou a maior cidade do Brasil**. 25/01/2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/a-metropole-improvavel-por-que-sao-paulo-virou-a-maior-cidade-do-brasil/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

⁴⁴² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números e Publicações**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 06 dez. 2019.

⁴⁴³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas arquidiocesana de São Paulo em 2018**. ACNUR, 2019.

Nesse período, a Caritas atendeu mais de 6.500 pessoas em situação de refúgio e apátridas, incluindo novas chegadas e pessoas que já estavam em acompanhamento nos anos anteriores. O relatório georreferenciou 5.643 endereços, apurando que 5094 encontram-se no território da cidade de São Paulo e 549 na Região Metropolitana da Capital. Observou-se ainda que, a maior concentração de endereços está na Zona Leste e Região Central da cidade, áreas com valor de aluguel mais acessível e infraestrutura de serviços especializados mais acessível à população refugiada. A Zona Leste concentra 2974 dos endereços apurados, representando 55% dos atendidos. Quanto ao país de origem, foram identificadas 84 nacionalidades, sendo que Angola, Venezuela, República Democrática do Congo, Síria e Nigéria, juntas representam 69% atendimentos.⁴⁴⁴

Comparando os dados gerais sobre o número acumulado de pessoas reconhecidas como refugiadas (11.231), o número de solicitações de refúgio realizadas no Estado de São Paulo (9.977)⁴⁴⁵ e os números apresentados pelo ACNUR e Caritas no relatório de georreferenciamento, é possível afirmar que a cidade de São Paulo concentra grande parte da população refugiada e solicitante de refúgio no Brasil, o que permite eleger tal localidade como cenário para a aplicação da presente pesquisa.

A ausência de dados estatísticos oficiais sobre a criança e o adolescente refugiados ou solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, já verificada no plano nacional, também irradia efeitos no levantamento de dados em nível dos Estados. Contudo, o relatório de georreferenciamento citado anteriormente, também promoveu o recorte etário dos atendimentos, permitindo identificar o número de crianças e adolescentes atendidos pela Caritas ao longo de 2018, dentre as cinco principais nacionalidades atendidas. A partir do relatório citado, é possível observar:

⁴⁴⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas arquidiocesana de São Paulo em 2018**. ACNUR, 2019.

⁴⁴⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números e Publicações**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 06 dez. 2019.

Tabela 2 Número de crianças e adolescentes atendidos pela Caritas São Paulo

| FAIXA ETÁRIA | VENEZUELA | ANGOLA | RDC | SÍRIA | TOTAL POR FAIXA ETÁRIA |
|-----------------------------|-----------|--------|-----|-------|------------------------|
| 0 a 4 | 62 | 65 | 20 | 13 | 160 |
| 5 a 12 | 84 | 229 | 102 | 76 | 491 |
| 13 a 17 | 29 | 72 | 39 | 34 | 174 |
| 18 a 25 | 239 | 163 | 128 | 97 | 627 |
| Total ⁴⁴⁶ | | | | | 1452 |

Diante disso, verifica-se que, embora o relatório não esclareça o número de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, tem-se que há presença expressiva de crianças e adolescentes em condição de refúgio na cidade de São Paulo. Não obstante, em novembro de 2017 o ACNUR também destacou a instalação de setor específico de atendimento para crianças e adolescentes desacompanhados ou separados na cidade de São Paulo, junto à Vara da Infância de Penha de França, na Zona Leste da capital, destacando a inovação do serviço implantado, sendo este pioneiro em toda a América Latina.⁴⁴⁷

Considerando as informações apresentadas, justifica-se a escolha da cidade de São Paulo e do trabalho desenvolvido junto à Vara da Infância de Penha de França para auxiliar no alcance dos objetivos da presente pesquisa, como será exposto a seguir.

4.2.2. Justificativas para a criação do SANCAST e a importância de um fluxo de atendimento

Com base nas razões expostas anteriormente, cumpre apresentar a análise das entrevistas coletadas para a pesquisa. Foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas, com profissionais de órgãos e instituições com atuação diretamente relacionada à temática, sendo elas Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública da União e CONARE. Quatro das entrevistas foram realizadas nos dias 09, 10 e 11 de maio de 2019, nos locais de atuação dos profissionais, na cidade de São Paulo e uma delas no dia 27/09/2019, via aplicativo de aparelho celular.

⁴⁴⁶ Observe-se que na classificação de faixa etária 18-25 o relatório reúne das categorias “adolescentes” e “jovens”, computando-os no mesmo grupo. A Lei 12.852/2013, o Estatuto da Juventude dispõe no artigo 1º que, são considerados jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos, sendo que aos adolescentes de 15 a 18 se aplicam as regras do ECA. Necessário destacar que este trabalho volta-se à análise da situação da criança e do adolescente, conforme classificação exposta no ECA.

⁴⁴⁷ ACNUR. **Setor de atendimento a crianças e adolescentes em situação de refúgio é implantado em São Paulo**. 22/11/17. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2017/11/22/setor-de-atendimento-a-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-refugio-e-instalado-em-sao-paulo/>. Acesso em: 06 jan. 2020.

Inicialmente, buscou-se a realização de entrevistas com pelo menos um agente, representante de órgão ou entidade atuante junto ao SANCAST, contudo, alguns contatos restaram infrutíferos e outros impossibilitados, seja em razão da negativa do agente para concessão da entrevista, seja em razão de procedimento prévio exigido pela instituição, incompatível com o prazo existente para a realização da presente pesquisa.⁴⁴⁸ Não obstante, os contatos para a realização das entrevistas foram realizados via e-mail e telefone, adotando-se a técnica metodológica da *snowball sampling*, traduzido como “bola de neve”, por meio da qual se busca o trabalho em rede, mediante indicações de envolvidos com o objeto da investigação. Os sujeitos da pesquisa foram informados sobre os objetivos do trabalho e aceitaram prestar as informações, mediante a assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

A caracterização das (os) entrevistadas (os) pode ser observada no quadro abaixo:

Tabela 3 Caracterização das (os) entrevistadas (os)

| ENTREVISTADA (O) | ATUAÇÃO |
|-------------------------------------|---|
| Vanessa Therezinha Sousa de Almeida | Promotora da Vara da Infância e Juventude do Fórum de Penha de França e SANCAST |
| Paulo Roberto Fadigas Cesar | Juiz de Direito da Vara da Infância e Juventude do Fórum de Penha de França e SANCAST |
| Fátima Liz Bardelli | Promotora Assessora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado de São Paulo |
| João Freitas de Castro Chaves | Defensor Público da União atuante no eixo de migrações na DPU/SP |
| Bernardo Lafferte | Coordenador CONARE |

⁴⁴⁸ Na fase de contatação dos sujeitos da pesquisa, buscou-se contato com a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, citadas diversas vezes pelos demais participantes da pesquisa. Contudo, o funcionário da Caritas responsável pelas informações passou a trabalhar em outra instituição ligada à temática, pelo que a entrevista teve que ser adiada. Além disso, a instituição solicita que o entrevistador participe de uma capacitação presencial antes da realização da entrevista, sendo que, diante do lapso temporal percorrido desde o primeiro contato e a necessidade de avanço da pesquisa, não foi possível realizar a entrevista com representante desta instituição. Também buscou-se a realização de entrevista com a Delegada de Migração da Polícia Federal de São Paulo, Dra. Fernanda Golin Nogueira, porém esta não aceitou participar da pesquisa, tendo em vista a implantação do sistema SISCONARE. Houve também o contato com a assistente sênior de proteção do ACNUR, Silva Sander, com envio de questionário por e-mail, mas não houve retorno. Por fim, não foram contatados representantes das entidades de acolhimento, tendo em vista a participação da entrevistadora, enquanto observadora, em uma das audiências trimestrais do SANCAST, pelo que foi possível ouvir sobre a atuação desses agentes.

No intuito de atender os objetivos específicos do trabalho, realizou-se a transcrição das entrevistas, buscando identificar, na sequência, os pontos comuns abordados pelos entrevistados, a fim de direcionar a análise do conteúdo, conforme será exposto a seguir, iniciando pela justificativa apresentada pelos entrevistados para a criação do SANCAST e a importância da existência de um fluxo de atendimento.⁴⁴⁹

O Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas – SANCAST foi criado por meio do provimento CSM nº 2279/2015, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no dia 12 de agosto de 2015.⁴⁵⁰ O provimento apresenta seis considerandos como justificativas para a criação do setor, quais sejam: (i) a existência do Protocolo Adicional das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecido como Protocolo de Palermo, ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.017 de 12 de março 2004, que determina a assistência e proteção às vítimas de tráfico de pessoas; (ii) que o ECA estabelece como fator de conexão para a sua aplicação o domicílio e não a nacionalidade; (iii) que tanto a vítima de tráfico de pessoas, quanto o solicitante de refúgio, quando da entrada no Brasil ainda não estabeleceram domicílio; (iv) que em razão dos artigos 7º e 8º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, qualquer Vara da Infância e da Juventude da Comarca de São Paulo é competente para aplicar a medida socioprotetiva de acolhimento institucional às crianças e adolescentes estrangeiros sem domicílio; (v) a experiência da Vara da Infância e Juventude de Penha de França no atendimento de crianças e adolescentes em situação de refúgio e (vi) o Inquérito Civil nº SISMP 14.0522.089/2015, instaurado pela Promotoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude da Capital.⁴⁵¹

O provimento cria o SANCAST, vinculando-o à Vara da Infância e Juventude do Foro Regional VI – Penha de França, atribuindo ao titular da Vara a corregedoria permanente

⁴⁴⁹ Nos tópicos a seguir será dada ênfase, principalmente, aos relatos dos representantes do Poder Judiciário e Ministério Público atuantes junto ao SANCAST, objeto desta seção. Considerando que os demais entrevistados concentram atuação em outras instituições e dada a relevância das informações prestadas informa-se que o conteúdo de suas entrevistas foi utilizado em outras seções.

⁴⁵⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento CSM nº 2279/2015**. Cria o Setor Anexo de Atendimento de Criança e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sancast/legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 09 jan. 2020.

⁴⁵¹ Quanto ao Inquérito Civil mencionado nos considerandos, cabe destacar que o procedimento foi instaurado de ofício pela referida Promotoria de Justiça, em março de 2015, com o propósito de acompanhar as reuniões para discussão sobre um fluxo de atendimento a crianças e adolescentes refugiados em situação de acolhimento institucional no Estado de São Paulo. Contudo, com a série de encaminhamentos ocorrida ao longo do procedimento, bem como ações empreendidas para o envolvimento dos agentes da rede de proteção, o procedimento foi arquivado pela Promotoria de Justiça em 11 de janeiro de 2017, depois da criação do SANCAST, tendo seu conteúdo também integrado as justificativas da criação do setor. A íntegra do procedimento consta nos anexos do trabalho.

do setor. A competência do SANCAST, nos termos do provimento é a de conhecer e julgar as medidas socioprotetivas referentes a crianças e adolescentes solicitantes de refúgio ou refugiadas e vítimas estrangeiras de tráfico internacional de pessoas, que estejam acolhidas institucionalmente ou necessitem das medidas, na Comarca de São Paulo. Prevê ainda que, a equipe do SANCAST será constituída de maneira multidisciplinar, com, no mínimo, um psicólogo judiciário e um assistente social judiciário.⁴⁵²

Os sujeitos da pesquisa expuseram que a criação do SANCAST decorreu, sobretudo, de uma exigência fática. O juiz responsável pelo SANCAST, Paulo Fadigas e a Promotora de Justiça, Fátima Liz Bardelli, atuante, na época, pela Promotoria de Justiça da Vara da Infância e Juventude de Penha de França, relataram que, em meados de 2009, durante uma visita de inspeção regular à entidade de acolhimento, verificaram a presença de um menino haitiano, de aproximadamente 11 anos de idade e que havia sido acolhido. O garoto não falava português, não se comunicava com as outras crianças e adolescentes e apresentava especial dificuldade de relacionamento com os dirigentes da instituição, justamente pela dificuldade de comunicação.

A partir disso, a equipe passou a buscar formas de construir a história da criança, apurando que o menino havia sido trazido para o Brasil por outro haitiano, com o objetivo de ser entregue para a mãe, que estava na Guiana Francesa. Contudo, na passagem pelo Brasil o menino se perdeu no metrô do bairro da Penha, pelo que, em algum momento a Polícia e o Conselho Tutelar foram acionados, tendo sido promovida a institucionalização da criança. Não houve menção, por parte dos entrevistados, se o deslocamento da família haitiana para a Guiana Francesa era motivado por algum fator de perseguição característicos do refúgio. Ante a dificuldade de comunicação com a criança, a equipe da Vara da Infância entrou em contato com a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, que auxiliou na identificação do idioma da criança e na comunicação nos atos que se seguiram, permitindo que o acompanhamento do acolhimento institucional da criança pudesse ocorrer de forma mais efetiva.

O caso mencionado pelos entrevistados, mesmo não se tratando de situação específica de solicitação de refúgio, serviu de paradigma para a definição dos trabalhos do SANCAST. A partir de então, estabeleceu-se uma relação de trabalho entre a Vara da Infância e Juventude e a Caritas, como explica a Promotora Fátima:

A partir daí, a Caritas e a Vara da Infância da Penha acabaram estabelecendo uma relação de proximidade, então o que acontecia. Sempre que a Caritas recebia a notícia de uma criança nessa condição, de solicitante de refúgio, na

⁴⁵² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento CSM nº 2279/2015**. Cria o Setor Anexo de Atendimento de Criança e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sancast/legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 09 jan. 2020.

cidade, ela acionava a Vara da Penha, para providenciar o acolhimento da criança. Então isso foi se tornando uma prática. A ponto de nós começarmos, lá na Vara da Infância e na Promotoria, as Instituições de acolhimento começaram a receber essas crianças e adolescentes refugiados. Então chegou uma época que nós tínhamos quase todas as crianças e adolescentes refugiados, os abrigos da Penha e a Vara da Penha passaram a ser referência para a Caritas e a Caritas é a porta de entrada, praticamente. Toda vez que existe uma solicitação de refúgio de criança e adolescente a Caritas é acionada. Então, como era criança e adolescente desacompanhada de responsáveis, ela precisava ser acolhida e aí a Vara da Penha era acionada e providenciava o acolhimento institucional. O Ministério Público e a Vara da Penha providenciavam o acolhimento institucional da criança ou adolescente. E a partir daí a gente estava com um grande número de refugiados. E a Vara, o Ministério Público, a Vara, os abrigos, passaram a ter uma expertise no tratamento dessas questões, na solução dessas questões que envolvem essas crianças.

Assim, a partir de 2009, passou-se a desenvolver um fluxo de atendimento, especializado no acompanhamento da institucionalização de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, o qual foi oficializado cerca de seis anos depois, com a criação do SANCAST, por meio do provimento CSM 2279/2015. Sobre o número de atendimentos, a Promotora Vanessa expôs que até o início do segundo semestre de 2018 a promotoria acompanhava pelo menos um caso por semana. Contudo, a partir desse período houve uma diminuição significativa no número de atendimentos, passando a média de um por mês, sendo que a equipe ainda não conseguiu identificar as razões dessa redução.

Descrevem os entrevistados que, embora os casos tenham sido recorrentes e se tornado frequentes no cotidiano de trabalho, não há um número significativo de casos, quando comparado a outras demandas que comumente tramitam em uma Vara de Infância e Juventude. Contudo, ainda assim houve a preocupação com o estabelecimento de um procedimento próprio, capaz de melhor compreender as demandas apresentadas por aquele público. Nesse sentido, expôs a promotora Fátima:

Os números não são muito significativos de crianças e adolescentes refugiados. A gente notou um aumento sim. Mas acho que a gente chegou a ter no máximo, não sei agora, mas acho que no máximo 20 adolescentes acolhidos simultaneamente. Eu não sei os dados, os números efetivamente, agora, mas o trabalho tem sido realmente concentrar tudo no SANCAST, porque a gente consegue ter uma rede mais especializada para esses casos, tanto os profissionais do sistema de justiça, quanto os profissionais, como o juiz, o promotor, tanto os profissionais do sistema de garantia de direitos, fica uma demanda mais focada na intervenção e cria uma expertise que propicia um atendimento mais adequado.

[...]

É importante, porque o que acontece, pelo fato de serem crianças e adolescentes estrangeiros, algumas medidas precisam ser tomadas em relação ao pedido de refúgio, aos acompanhamentos que são feitos, à aprendizagem da língua, as inserções que são feitas localmente, não que isso não fosse possível se fosse feito de uma forma disseminada, seria, mas seria

um obstáculo a mais. A partir do momento em que você tem uma rede que já está acostumada a trabalhar com esses adolescentes, que já sabe de antemão quais os órgãos que precisam ser acionados, isso facilita, isso torna, eu acho, para os adolescentes, mais fácil a adaptação. E também acontece uma coisa que eu acho interessante é que, muitos adolescentes têm a mesma nacionalidade e eles acabam tendo a oportunidade de ficar mais próximo uns dos outros, acho isso importante, considerando que são adolescentes que chegaram sem nenhuma referência. Então convivendo no abrigo com adolescentes na mesma situação, acho que isso se fortalece. É uma referência, acho que é um ponto de apoio importante para quem não tem nada, para quem está começando tudo do zero.

O juiz Paulo Fadigas relatou que o propósito para a criação do SANCAST foi, justamente, o de criar um serviço especializado, capaz de estabelecer um fluxo de atendimento, que pudesse servir de modelo para os futuros atendimentos. Destaca também que, no fluxo proposto há a integração de agentes e instituições que, habitualmente, não fazem parte do cotidiano de uma Vara da Infância, como a própria Caritas, o ACNUR e o CONARE. Além disso, destaca que o SANCAST se adapta, sobretudo, à realidade dos casos verificados na cidade de São Paulo, de modo que, embora exista a intenção de apresentar um modelo de atendimento, importante que ele reflita a realidade local.

Vale destacar dois aspectos fundamentais verificados até aqui. O primeiro deles é que a criação do SANCAST atende diretamente os pressupostos do princípio da prioridade absoluta, exposto anteriormente. Como salienta Amin, o Poder Público deve observar em todas as suas esferas o respeito e o resguardo, com primazia, dos direitos da criança e do adolescente. Na esfera do Poder Judiciário, incumbe prover os órgãos jurisdicionais de todo o material humano e físico que permita prestar a jurisdição de maneira eficiente e adequada.⁴⁵³

Assim, em que pese a ausência de dados oficiais sobre o número e perfil de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio na situação de desacompanhadas ou separadas ou até mesmo a incidência de casos até então incomuns àqueles profissionais, houve a preocupação por parte de seus agentes com a compreensão daquelas demandas, bem como em institucionalizar e formalizar o fluxo e encaminhamentos, por meio da criação de um órgão específico junto ao Tribunal de Justiça.

O segundo aspecto a ser observado com a criação do SANCAST é que, ao voltar-se para as necessidades locais, a Vara da Infância e Juventude da Penha de França propôs a institucionalização de serviço que permitisse atender as principais necessidades verificadas nos atendimentos encaminhados àquele local e que fosse capaz de integrar as organizações locais e demais agentes próximos ao acompanhamento dos casos até então registrados. Tal

⁴⁵³ AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 71.

ação corrobora o propósito do princípio da municipalização presente no ECA e mencionado dentre as diretrizes da política de atendimento do artigo 88, que determinam a criação e manutenção de programas que observem a descentralização administrativa, no intuito de obter resultados mais promissores.⁴⁵⁴

Como resultado da atenção diferenciada, o SANCAST desenvolveu um fluxo próprio de atendimento, sendo que, ao ser questionada sobre a importância da existência de um setor específico, a Promotora Vanessa reforça a necessidade de atenção da rede às especificidades dos atendimentos, destacando que grande parte da rede de proteção é a mesma, mas precisa estar capacitada:

As demandas são diferentes e precisamos capacitar a rede. Acaba que parte da rede é a mesma, mas ela precisa aprender a auxiliar no pedido de refúgio, não é um pedido fácil, nos recursos, ter contato com os outros órgãos, e a gente acaba tendo no setor de serviço social e psicologia profissionais que falem outros idiomas, porque a maioria deles quando chegam precisam aprender a falar português e esse contato precisa ser fácil.

A partir das falas dos entrevistados, depreende-se que o procedimento para o acompanhamento da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhado ou separado ocorre de maneira semelhante àqueles para aplicação de medidas de proteção já descritos no ECA. É possível vislumbrar pelo menos três fases do atendimento: a identificação do caso, a instauração do procedimento e a fase de acompanhamento. Quanto à primeira fase, a identificação, verifica-se que a informação sobre a ocorrência de casos e situações envolvendo crianças e adolescentes desacompanhados podem chegar ao SANCAST de diversas maneiras. As mais comuns mencionadas pelos entrevistados consistem no registro de informações junto à Secretaria da Vara de Infância e Juventude; registro de notícia de fato à Promotoria de Justiça atuante junto ao SANCAST ou por encaminhamento de instituição parceira, como a Caritas.

Na sequência, o próprio juízo determina a instauração de pedido de providências, com a participação do Ministério Público, nos termos do artigo 157 do ECA. O procedimento será instaurado, observando as disposições dos artigos 100 e 101, tratados anteriormente, promovendo-se então o acolhimento institucional da criança ou adolescente, quando já não estiverem institucionalizados. Nesse aspecto, cabe destacar que é possível que a institucionalização tenha ocorrido em momento anterior à identificação do caso pelo SANCAST, pelo que caberá aos agentes da rede de proteção formalizar o procedimento e prosseguir com o acompanhamento.

⁴⁵⁴ AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 81.

As medidas que se seguem integram o que se pode chamar de fase de acompanhamento. Uma vez realizado o acolhimento institucional, atendendo ao disposto no artigo 101, parágrafo 9º do ECA,⁴⁵⁵ a equipe técnica da instituição de acolhimento deverá elaborar o Plano Individual de Atendimento, documento essencial para a execução do trabalho pela equipe de referência e que, nos termos da Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 1/2009, tem por objetivo orientar o trabalho de intervenção durante o período de acolhimento, visando a superação das situações que levaram à aplicação da medida de proteção.⁴⁵⁶

É nesse momento em que a equipe busca informações sobre a existência de familiares da criança ou adolescente, no Brasil ou no exterior, no intuito de investigar junto aos demais agentes do SANCAST possibilidades de reintegração ou não ao núcleo familiar. A promotora Vanessa explica que, quando há a identificação dos genitores e da sua localização, o procedimento deixa de ser um pedido de providências, vez que é necessário permitir a manifestação dos genitores, em observância ao princípio do contraditório. Realizado o acolhimento institucional, a equipe da entidade deverá promover a integração da criança ou adolescente à realidade local, possibilitando o acesso a direitos básicos, como saúde, educação e profissionalização. Além disso, deverá destinar especial atenção à aprendizagem do idioma, havendo que buscar programas e instituições parceiras para o ensino e aprendizado de Língua Portuguesa.

Nos termos do artigo 19, parágrafo 1º do ECA, toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação avaliada, no máximo, a cada três meses. Assim, as crianças ou adolescentes desacompanhados que se encontram acolhidos tem sua situação analisada pelo SANCAST a cada três meses, por meio das chamadas reuniões trimestrais. As reuniões constituem momento de grande importância no procedimento, vez que essenciais para a identificação de demandas e atualização dos casos. Nessas reuniões, além da presença do magistrado, Promotor de Justiça e representantes das entidades de acolhimento, participam também um representante da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, um representante do ACNUR e um representante do CONARE. Assim, a medida protetiva de acolhimento institucional também visa promover a

⁴⁵⁵ Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: § 9º Em sendo constatada a impossibilidade de reintegração da criança ou do adolescente à família de origem, após seu encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de orientação, apoio e promoção social, será enviado relatório fundamentado ao Ministério Público, no qual conste a descrição pormenorizada das providências tomadas e a expressa recomendação, subscrita pelos técnicos da entidade ou responsáveis pela execução da política municipal de garantia do direito à convivência familiar, para a destituição do poder familiar, ou destituição de tutela ou guarda.

⁴⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA Nº 01 de 18 de junho de 2009.** Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1350.html>. Acesso em: 06 jan. 2020.

regularização migratória, sendo que os agentes que, tradicionalmente, não integram a rede de proteção, poderão auxiliar na identificação dos casos de solicitação de refúgio e acompanhamento desse outro procedimento.

Desse modo, o SANCAST integra órgãos e instituições que, em geral, não se envolvem na aplicação de medidas protetivas de crianças e adolescentes, mas que se revelam essenciais no acompanhamento dos casos das crianças e adolescentes desacompanhados. Veja-se que, a expertise de organizações que trabalham diretamente com o atendimento de solicitantes de refúgio e refugiados, como a Caritas e a proximidade com o ACNUR e CONARE são fundamentais para que o acolhimento institucional e integração de crianças e adolescentes aconteçam, sem que deixem de pleitear a proteção internacional que motivou o deslocamento forçado de seu país de origem de maneira célere e adequada.

Ainda em cumprimento à obrigação legal de acompanhamento periódico dos casos, o SANCAST realiza audiências concentradas, as quais ocorrem, na maioria das vezes, por videoconferência. A realização da audiência a distância garante e facilita a participação de todos os agentes, visto que parte deles atua fora da cidade de São Paulo, como é o caso dos representantes do ACNUR e CONARE, que concentram suas atividades em Brasília. Além disso, os integrantes da rede fazem parte de um grupo de comunicação em aplicativo de celular, que facilita a troca de informações e atualização sobre os casos. A pauta das audiências concentradas é composta por um apanhado de casos, selecionados conforme a urgência das demandas apresentadas, sendo que a convocação dos agentes da rede varia de acordo com os casos que foram previamente selecionados.

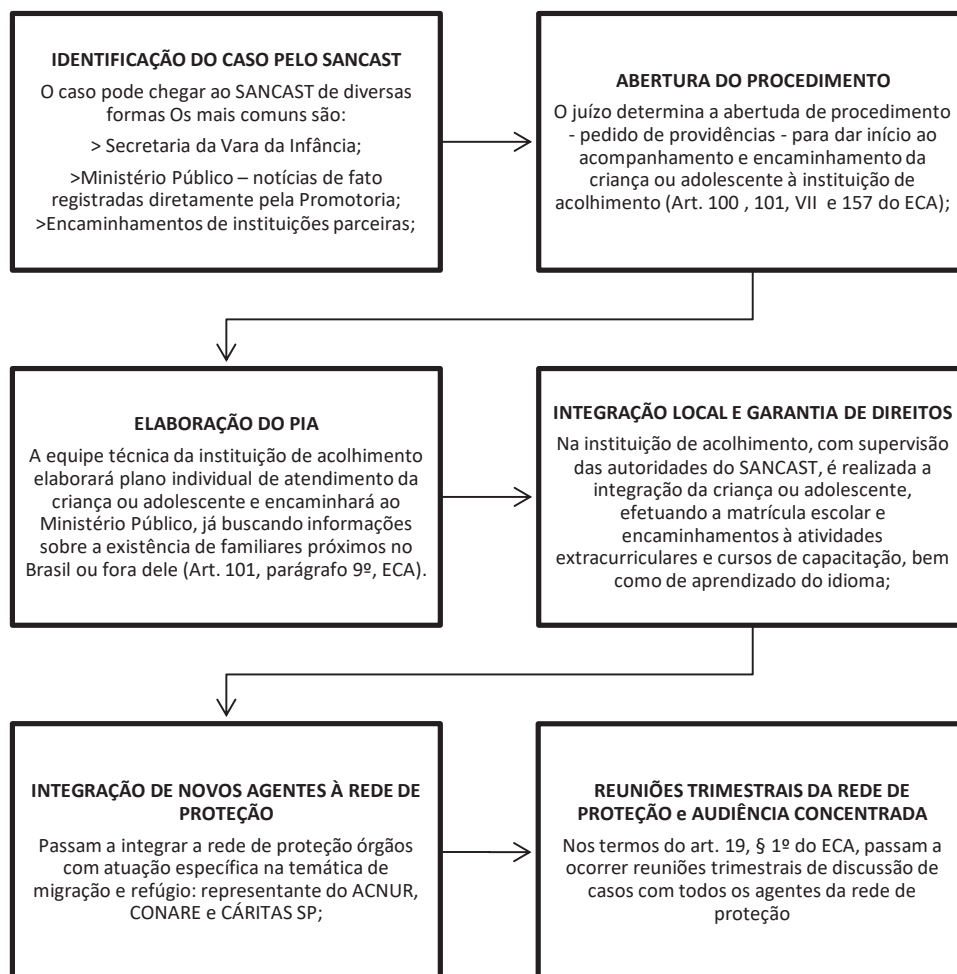
Com a devida autorização do magistrado responsável pelo SANCAST, foi possível acompanhar uma das audiências concentradas, realizada na data de 13 de maio de 2019, por videoconferência. A audiência contou com a participação de 17 profissionais, dentre eles o juiz responsável pelo SANCAST, o representante do Ministério Público, entidades de acolhimento, ACNUR, Caritas, dentre outros. Ao todo, quatro casos foram objeto de discussão na audiência, sendo possível observar que as discussões e preocupações da rede de proteção caminham em diferentes sentidos.

Foram levantadas questões relacionadas à situação jurídica dos adolescentes acolhidos, sobre o cotidiano e situação dos adolescentes nas instituições de acolhimento, medidas tomadas para a profissionalização e integração no mercado de trabalho, além da situação dos genitores identificados e possibilidade de encaminhamento dos adolescentes até o país no qual se encontram os responsáveis. Além disso, também se denota uma preocupação dos agentes da rede com a proximidade da maioridade dos adolescentes acolhidos, destacando a necessidade de atuação rápida por parte de todos os órgãos e instituições envolvidas.

Especificamente quanto às solicitações de refúgio, durante a audiência houve consulta ao andamento dos pedidos realizados pelos adolescentes, tendo as autoridades envolvidas solicitado a priorização de tais casos, em face dos princípios impostos pelo ECA. Ademais, diante das peculiaridades que se apresentam no decorrer dos acompanhamentos, as autoridades discutem até mesmo se a solicitação de refúgio é a medida mais adequada para conferir a proteção esperada pela criança ou adolescente, sempre considerando o seu melhor interesse. De modo geral, verifica-se que as audiências concentradas constituem momento de importante diálogo e integração entre os diferentes órgãos e instituições que passam a se reunir em prol do atendimento da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhado, servindo, sobretudo, para avaliar as medidas tomadas até então e orientar quanto aos passos seguintes a serem dados por essa nova rede em prol do interesse superior da criança ou adolescente.

Diante disso, é possível sistematizar o fluxo de atendimento verificado da seguinte forma:

Figura 3 FLUXO DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE SOLICITANTE DE REFÚGIO DESACOMPANHADA OU SEPARADA ESTABELECIDO PELO SANCAST



Diante disso, é possível identificar que a rede de agentes integrados formada pelo SANCAST estabelece uma espécie de fluxo ou protocolo de atendimento e que, embora o ECA não mencione de maneira expressa formas de melhor prover a integração e acesso da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhado à Política de Atendimento e Sistema de Garantia de Direitos, a prática adotada tem preenchido a lacuna existente e garantindo o alcance às medidas de proteção, sem prejuízo da regularização da situação migratória.

Assim, tem-se que o estabelecimento de um fluxo ou protocolo de atendimento é fundamental para a observância dos direitos da criança ou adolescente em situação de solicitante de refúgio. Essa ferramenta permite que sejam elencadas prioridades, distribuídos os procedimentos necessários aos agentes competentes para a sua execução, além de permitir

a edição de recomendações e realização de encaminhamentos.⁴⁵⁷ Além disso, a partir das situações e perfis já atendidos é possível definir procedimentos comuns, que permite aos agentes da rede percorrer os mesmos caminhos em termos de atendimento, o que não significa desconsiderar as peculiaridades de cada caso, mas para pactuar os passos que cada um deve seguir sem perder de vista as demandas específicas que se revelam em cada situação.⁴⁵⁸

4.2.3 Isonomia na aplicação das garantias do ECA

O segundo aspecto a ser considerado nas entrevistas é quanto a isonomia na aplicação das garantias previstas no ECA à criança ou adolescente solicitantes de refúgio desacompanhados. Identifica-se com facilidade na fala dos entrevistados que as garantias previstas no Estatuto aplicam-se de igual forma à criança brasileira e à solicitante de refúgio, sem que sejam desconsideradas ou relativizadas as peculiaridades de cada atendimento. De modo geral, os sujeitos da pesquisa sequer mencionam eventual diferença, fazendo questão de destacar essa isonomia quando questionados sobre o assunto.

Explicam que, de fato, o único fator capaz de estabelecer alguma distinção entre os atendidos é a nacionalidade, que remete à situação migratória. Contudo, esse fator é sempre utilizado como elemento integrador, de fomento ao desenvolvimento de iniciativas mais promissoras e não como fator de discriminação ou demérito para a realização das medidas protetivas. Inclusive, como exposto anteriormente, o próprio provimento de criação do SANCAST observou que cabe a aplicação integral das disposições do ECA às crianças ou adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados, pontuando que o Estatuto adota como critério de conexão o domicílio e não a nacionalidade da criança ou adolescente para sua aplicação.

A legislação especial segue as disposições da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que dispõe no artigo 7º que a lei do país em que domiciliada a pessoa determina as regras sobre o começo e o fim da personalidade, o nome, a capacidade e os direitos de família.⁴⁵⁹ Embora a conceituação de domicílio suscite inúmeras discussões, Dolinger considera tal elemento como aquele que melhor atende todas as exigências decorrentes das

⁴⁵⁷ VIEIRA, Mara Farias Chaves; OLIVEIRA, Maria Liz Cunha de. Protocolo de atendimento em serviço de reprodução humana assistida do Sistema Único de Saúde – SUS. **Psicologia: teoria e pesquisa**. Brasília, vol. 34, nov. 2018.

⁴⁵⁸ BRASIL. **Fluxograma do processo de atendimento e encaminhamento da rede de Núcleos e Postos de ETP**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/Atendimento%20anexos/fluxograma.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁴⁵⁹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1947**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 06 jan. 2020.

relações humanas extraterritoriais, sendo que corresponde ainda aos interesses da pessoa que se desloca, vez que traduz a realidade jurídica do país que escolheu, bem como não deseja ser discriminado por outras regras jurídicas dentro da sociedade na qual se integrou.⁴⁶⁰

Em não havendo dúvidas quanto à aplicabilidade das regras do Estatuto pela equipe técnica, a Promotora Fátima explica que as peculiaridades relacionadas à situação migratória da criança ou adolescente atendidos serão contempladas pela equipe técnica no Plano Individual de Atendimento, demonstrando que o referido documento, previsto pelo ECA nos procedimentos de proteção e socioeducação comporta a descrição de diversas informações relacionadas à criança ou adolescente, dentre elas aquelas relacionadas à condição migratória e de solicitação de refúgio:

É possível dizer que o procedimento de acompanhamento acontece como com qualquer outra criança brasileira, para aplicação de medidas protetivas, de acordo com o ECA, mas com algumas peculiaridades, porque como existe essa questão da, cada processo é individual, mas é como qualquer outra criança, só que focado naquelas peculiaridades. Tem um Plano Individual de Atendimento, voltado para aquele adolescente e com um pouco mais de cuidado de estabelecimento, de vínculos, com pessoas que tinham chegado no país naquele momento, não tem um histórico, com enfoque de torná-los independentes, mas também de modo a fazer novas relações, construir a sua própria rede de afeto e pertencimento no novo local.

Dentre as particularidades existentes no atendimento, há destaque para o estabelecimento de vínculos com as demais crianças ou adolescentes e a própria instituição, sendo oportunizada à criança ou adolescente a manifestação e expressão a qualquer tempo, tendo em vista que é justamente essa participação que legitima todo o trabalho de atendimento realizado pela rede. A situação familiar vivenciada pelas crianças ou adolescentes atendidos também constituem objeto de atenção, haja vista o princípio da brevidade da medida de acolhimento institucional.

Neste caso, assim como nos processos de medida de proteção de crianças ou adolescentes brasileiros há um trabalho da rede no intuito de buscar a reintegração familiar, no caso dos solicitantes de refúgio também há a preocupação com a localização do núcleo familiar, de modo que será sempre analisada a possibilidade de encontrar os genitores ou outros familiares, quando a medida não constituir fator de risco para a criança ou adolescente. Relatam os entrevistados que, quando há essa possibilidade, a rede se concentra na reunião dos integrantes da família, seja trazendo os genitores para o Brasil, seja permitindo a saída da criança ou do adolescente do país para o encontro dos responsáveis. Nesse aspecto, a

⁴⁶⁰ DOLIGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. Parte geral. 5 ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 268.

participação de órgãos e instituições especializados, integrados à rede do SANCAST se mostra de fundamental importância.

Também sobre o papel exercido pelas instituições, verifica-se que não são estabelecidos critérios de distinção para atuação dos agentes. Pelo contrário, são reforçadas as prerrogativas institucionais e funções atribuídas a cada uma delas pela Constituição. Como exemplo, sobre a atuação do Ministério Público, a Promotora Vanessa expõe que:

[Os deveres] São os mesmos que tem para com a infância de nacionais. Garantir que essas crianças não estejam expostas a situação de vulnerabilidade e buscar sempre a concretização dos direitos de todos eles. A gente acompanha até o pós-acolhimento, nos casos em que os pais conseguem vir para o Brasil depois. A gente continua acompanhando para ver se precisam de alguma coisa, se está tudo bem. Até andamento escolar, faltas, saúde, tudo a gente acompanha no procedimento.

Há, portanto, a preocupação com a efetivação das garantias previstas pelo ECA, sem o estabelecimento de barreiras burocráticas ou de outra natureza que possam ser provenientes da origem ou nacionalidade da criança ou adolescente atendidos.

4.2.4. A importância da participação da criança e do adolescente

O terceiro aspecto destacado das entrevistas é a participação da criança ou adolescente no procedimento desenvolvido pelo SANCAST. Como exposto nos capítulos anteriores, superar a visão adultocêntrica nos procedimentos relacionados à solicitação de refúgio de crianças ou adolescentes desacompanhados, permitindo sua participação ativa e respeitando as particularidades da sua fase de desenvolvimento tem se mostrado o grande desafio dos países. Bhabha lembra que os riscos e peculiaridades que envolvem crianças ou adolescentes em situação de refúgio são sempre desconsiderados, de modo que o desenvolvimento de mecanismos para garantia do bem-estar infantil e capacitação de adultos para o atendimento desse público é deixado de lado com frequência. Essa negligência por parte dos atores estatais reflete em um grande número de crianças desacompanhadas sem documentação, com *status* migratório insatisfatório e sem perspectiva de garantia futura de seus direitos.⁴⁶¹

Nesse cenário, a criação do SANCAST e o fluxo de atendimento verificado situam-se como medidas diferenciadas. Além de tratar-se de setor especialmente criado para acompanhar a situação protetiva de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados, os agentes que atuam junto ao setor passam por capacitações para

⁴⁶¹ BHABHA, Jacqueline. “To much disappointing”: the quest for protection by unaccompanied migrant children outside Europe. In: KANICS, Jyothi; HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla; TOUZENIS, Kristina. **Migration Alone: Unaccompanied and Separated Children’s Migration to Europe**. UNESCO, 2010. p. 100.

aprimoramento funcional periodicamente, conforme informado pelos entrevistados. Sobretudo, realizam os cursos de capacitação os agentes da rede que atuam diretamente junto ao Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes – SAICA da cidade de São Paulo, no intuito de compreender as demandas e possibilitar o melhor atendimento e integração da criança ou adolescente solicitante de refúgio na entidade de acolhimento.

Além disso, depreende-se que o procedimento realizado pelo SANCAST confere especial importância à participação da criança ou adolescente, sendo que, desde o início do acompanhamento os agentes que integram o setor salientam a necessidade de ouvir os relatos dos atendidos para compreender suas trajetórias e o melhor caminho para realizar a integração com o Sistema de Garantia de Direitos. Assim, observa-se que durante todo o procedimento ocorre a participação da criança ou adolescente, sendo este de fundamental importância para a concretização das medidas de proteção aplicadas. Sobre o momento de participação da criança, destaca a Promotora Fátima:

Olha, na verdade, em todos os momentos havia uma participação muito ativa das crianças, dos adolescentes. Porque, todo plano individual de atendimento é construído pela rede protetiva, mas com a participação da criança, tem uma escuta da criança. E, formalmente, nas audiências concentradas, a gente sempre ouvia as crianças, às vezes não fisicamente ali, na maioria das vezes até sim, a gente sempre estava ouvindo, verificando os anseios e tudo mais, isso nas audiências concentradas e também nas reavaliações dos casos que aconteciam trimestralmente, então, além da atuação da equipe técnica da instituição de acolhimento, da rede de protetiva, do CREAS, do CRAS, dependendo da situação, do ator que participasse daquele contexto, normalmente também a equipe técnica do juízo fazia estudo psicossociais periodicamente e a criança também era envolvida nisso.

Dos relatos dos entrevistados, percebe-se, sobretudo, a intenção de reconhecer o lugar de fala da criança e atribuir o devido valor a essas contribuições, para que a medida de proteção e os trabalhos do setor não sejam desconexos com os anseios dos principais interessados. Há a preocupação de compreender o contexto e a trajetória da criança ou adolescente para então buscar a melhor alternativa de socioproteção. Fadigas salienta que as respostas dos agentes da rede, enquanto representantes do Estado, tem que ser imediata, haja vista o risco dos interessados deixarem a infância ou adolescência sem obter o auxílio ou amparo a que têm direito. Para isso, deve ser oportunizada a participação da criança do início ao fim do acompanhamento institucional, pois somente assim a medida será eficaz, contemplando as expectativas da própria criança ou adolescente.

A criança ou adolescente atendida (o) é reconhecida (o) como protagonista do procedimento, sendo que todas as ações a serem tomadas pela rede devem ser explicadas e compreendidas por ela (e). Nesse contexto, é fundamental que os agentes responsáveis pela

execução da medida busquem formas de adaptação da criança ou adolescente com o idioma local ou de compreensão de seu idioma, para que a comunicação e expressão da criança ou adolescente ocorram sem prejuízos. Há então uma preocupação com a questão do idioma, vez que este não pode ser o óbice no processo de integração da criança ou adolescente:

Então assim, o tempo todo, a criança tem um lugar de fala sim, o que é muito importante, porque ela é o principal personagem e que justifica toda essa atuação. Tudo se desenvolve ao redor dessa criança ou adolescente acolhido, seja ela refugiada ou não. No caso dos refugiados, no começo que eles não falavam nem português, ou às vezes falava inglês, um pouco de francês, a gente tinha um tradutor, e a gente teve casos de uma garota que era da Eritreia, a gente teve casos de uma garota que era da Somália, a gente teve casos em que era bastante difícil a comunicação, mas a gente sempre tomou todas as decisões de construção do plano de atendimento com a participação do principal envolvido. Porque se a gente não consegue a adesão, se a gente não ouve a criança acolhida, o adolescente, acaba não tendo nenhum sentido, porque aquele plano tem que fazer sentido para ele, principalmente para que ele possa ter algum sucesso. Não adianta a gente chegar tomar todas as decisões e comunicar: agora a gente vai fazer isso, isso e isso. A gente precisa da participação.

O reconhecimento da participação da criança como aspecto fundamental do procedimento socioprotetivo representa, sobretudo, a aclamação do espaço dialógico da criança ou adolescente, no qual possa falar e ser compreendida (o) sem a intervenção de terceiros, ultrapassando o espaço da subalternidade e alçando à categoria de pessoa, produtora de culturas e do seu próprio universo. A criança ou adolescente então tem acesso à posição de participante ativo da sociedade e igualmente construtora da realidade social.⁴⁶² Sobretudo nestes casos, o relato da trajetória migratória ou de deslocamento forçado, pela própria criança, sem interlocutores que a impeçam de esboçar suas perspectivas nesse caminho, permite que a integração local ocorra de acordo com os anseios e propósitos alimentados pela própria criança ou adolescente.

Considerando que, segundo o relato dos entrevistados, a maior parte dos casos existentes no SANCAST diz respeito ao acolhimento institucional de adolescentes solicitantes de refúgio, a participação ativa torna-se ainda mais relevante. Zermatten salienta que o melhor interesse de adolescentes deve ser particularmente observado nas políticas que os afetam, pontuando que adolescentes não têm direito apenas às medidas de proteção aplicáveis as crianças, mas, sobretudo capacidade e habilidades de exercer seus direitos de maneira progressiva. Embora a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 não apresente nenhuma definição quanto à pessoa da (o) adolescente, Zermatten observa que diversos

⁴⁶² FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz; VERONESE, Josiane Rose Petry. A criança como demandante no Comitê dos Direitos da Criança da ONU. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente**: novo curso – novos temas. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.p. 41-65. p. 54.

legisladores da América Latina se preocuparam com essa distinção em seus ordenamentos jurídicos internos, como é o caso do Brasil, o que também justifica o reconhecimento das diferenças entre crianças e adolescentes na prática.⁴⁶³

O artigo 5º da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 ainda contempla o princípio da capacidade em evolução, que fornece uma resposta à tensão existente entre os direitos e responsabilidades de genitores e responsáveis e o direito dos filhos exercerem seus direitos. Zermatten observa que o equilíbrio entre as medidas de proteção, que muitas vezes limita o exercício de direitos pessoais e as medidas de empoderamento, que permitem o exercício pleno dessas faculdades, revela seus impasses principalmente na adolescência, acentuando-se em algumas áreas, como no direito de liberdade de movimento e expressão. Na maioria das vezes, a necessidade de proteger a integridade física ou mental de adolescentes motiva a tomada de decisões restritivas, contudo, na adolescência o exercício dos direitos individuais se torna concreto e real, notadamente o direito de participação e expressão de opiniões.⁴⁶⁴

Especialmente no caso de adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados, cabe pontuar a distância existente entre eles e a autoridade parental, bem como que a experiência migratória ou de deslocamento forçado promovem um amadurecimento precoce, tornando-os os principais responsáveis por si próprios ainda muito cedo. Assim, negar a possibilidade de participação ativa no procedimento que lhe diz respeito, impedindo contar e compreender sua própria história implicaria em violência tão grande quanto aquelas verificadas antes da intervenção da rede de atendimento.

Desse modo, o procedimento adotado no cotidiano do SANCAST demonstra a materialização do princípio da voz e participação da criança ou adolescente, bem como reconhece a capacidade em evolução, sobretudo do adolescente atendido pelo setor. Ademais, como se depreende do relato da Promotora Vanessa, a participação não está restrita à convocação em atos oficiais, como nas audiências, mas pode ser feito a qualquer momento em que o adolescente requeira:

No mínimo até 3 vezes, a cada 3 meses ela é ouvida. Nas discussões de caso só se ela pedir ou se a entidade de acolhimento identificar a necessidade porque a gente faz por videoconferência. Agora nas concentradas, sempre e todas as vezes que a gente faz no abrigo as crianças e adolescentes são livres para falar sobre qualquer assunto, a gente para, a gente não volta, a gente conversa a todo o momento.

⁴⁶³ ZERMATTEN, Jean. Protecting and promoting adolescence rights: the contribution of International Law and Policy. In: BHABHA, Jacqueline. **Human Rights and Adolescence**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014. p. 25.

⁴⁶⁴ Ibidem., p. 28-29.

Quanto às discussões relacionadas ao reconhecimento da capacidade de crianças e adolescentes desacompanhadas para a solicitação de refúgio, as (os) entrevistadas (os) relataram, em maior parte, não perceber no fluxo de atendimento do SANCASST a exigência de nomeação de representante legal feita expressamente por autoridades, como a Polícia Federal, relatada no capítulo anterior. Sobre a atuação desse órgão e o SANCASST, destacaram a relevância principalmente na identificação dos primeiros casos atendidos pelo setor, no qual havia a necessidade por parte dos agentes da rede de localizar os adultos que eventualmente traziam as crianças ou adolescentes até a cidade de São Paulo. Por meio de reuniões, estabeleceu-se que a Polícia Federal deveria estar atenta à movimentação nos aeroportos e aos casos de crianças ou adolescentes que eram localizados naquele espaço desacompanhados para que o SANCASST junto à autoridade policial pudesse tomar as medidas cabíveis.

Houve preocupação nesse sentido, diante da hipótese de tais casos apresentarem alguma relação com o tráfico internacional de pessoas, vez que a maioria dos atendidos era adolescente de países africanos, cujo deslocamento até o Brasil havia ocorrido por via aérea. Tais circunstâncias despertavam a atenção por parte da rede e, embora ao longo dos anos não tenha sido identificado nenhum adulto como responsável por essa chegada ao Brasil, com exceção do caso do menino haitiano, no qual foram tomadas as providências devidas, o relato de chegada apresentado pelos adolescentes deixa sempre uma lacuna quanto ao momento em que se tornaram desacompanhadas (os).

Sobre a construção desses relatos de chegada narrados pelos adolescentes, a Promotora Fátima explica:

Sempre era uma história que envolvia a, ou a perseguição dos parentes, ou a prisão ou a morte, enfim, alguma dessas situações que se encaixariam em tese nas possibilidades de concessão do refúgio, previstas na legislação e que, eles vinham sempre acompanhados de uma pessoa que nunca se identificava. Então, nesse sentido, a gente podia entender que havia uma pessoa que intermediava essa viagem e chegava aqui e largava o adolescente e não se responsabilizava depois, sumia. Essas pessoas a gente nunca conseguiu identificar.

Assim, havia outras questões, para além da discussão sobre existência ou não de capacidade a serem tratadas com a Polícia Federal pelo SANCASST, sobretudo em razão de que, segundo as entrevistadas (os), quando a Promotoria ou o SANCASST tinham o primeiro contato com o caso, as crianças ou adolescentes já eram solicitantes de refúgio, demonstrando que a situação já havia sido superada.

Sobre a Resolução Conjunta nº 01 explorada no capítulo anterior e que reflete explicitamente nesta discussão sobre a capacidade, Fadigas explica que não há a aplicação das suas disposições ou alguma influencia dela nos procedimentos do SANCASST. Considera que

a resolução centraliza o tema da representação na Defensoria Pública da União, o que nem sempre auxilia na resolução dessas questões em outras localidades. Nesse aspecto, cabe novamente destacar que, ao centrar-se na fase preliminar de identificação da criança ou adolescente, a Resolução Conjunta nº 01 deixou de tratar de outros aspectos fundamentais, como os meios pelos quais deve ocorrer a integração das crianças e adolescentes à rede de proteção, depois da regularização migratória, o que ainda impede a identificação de um fluxo de atendimento em todas as localidades.

Ainda sobre a questão da capacidade e representação, o magistrado considera existir uma contradição na exigência das autoridades para que essa representação aconteça, vez que a criança ou adolescente tem condições de responder por si própria (o), desde que oferecida uma estrutura adequada para isso. O juiz então menciona a teoria alemã do diálogo das fontes, explorada no direito brasileiro pela jurista Claudia Lima Marques, defendendo que essa linha teórica deve ser mais bem explorada também nas áreas que lidam com a integração e realização de direitos humanos, bem como nas questões relacionadas à integração do ECA e Código Civil, especialmente na compreensão dos aspectos ligados à discussão sobre capacidade.

A teoria indicada pelo magistrado e trabalhada por Marques fomenta a ideia de que o Direito deve ser interpretado com um todo, de maneira sistemática e coordenada, de forma que uma norma jurídica não deve excluir a aplicação da outra. Marques explica:

O uso da expressão do mestre, ‘diálogo das fontes’, é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis de direito privado, coexistentes no sistema. É a denominada ‘coerência derivada ou restaurada’ (cohérence dérivée ou restaurée), que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à microrrecodificação, procura uma eficiência não hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a ‘antinomia’, a ‘incompatibilidade’ ou a ‘não coerência’.

*‘Diálogo’ porque há influências recíprocas, ‘diálogo’ porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes).*⁴⁶⁵

Sob essa perspectiva, Fadigas acredita possível conciliar as disposições das duas legislações, sem prejuízo de outros instrumentos legais que tangenciem a temática, de modo que a exigência da presença de um representante legal que, por vezes, figura apenas como

⁴⁶⁵ MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 89-90.

preenchimento de um requisito formal, não deve servir de obstáculo para o rápido acesso da criança ou adolescente ao Sistema de Garantia de Direitos. É preciso buscar a coerência entre as normas existentes no sistema, permitindo uma eficiência funcional do sistema que é plural.

Por fim, ainda quanto à representação da criança ou adolescente, as entrevistadas (os) compreendem não existirem maiores problemas relacionados à figura do representante legal, posto que o ECA também trata sobre o tema. O parágrafo 1º do artigo 92 do ECA dispõe que o dirigente de entidade que desenvolve programa de acolhimento institucional é equiparado ao guardião para todos os efeitos legais. Diante disso, nos casos acompanhados pelo SANCAST, atendendo às disposições legais, tem-se que o dirigente do SAICA no qual se encontra a criança ou adolescente será considerado o representante da criança ou adolescente.

O acompanhamento das solicitações de refúgio, a matrícula escolar, acompanhamento de saúde, capacitação profissional dentre inúmeros outros direitos serão intermediados por este representante legal, apoiado pelos demais agentes do SANCAST. Nesse sentido, relata a promotora Vanessa:

Na prática, como eles estão em entidade de acolhimento o representante é o gerente do SAICA, mas todas as decisões mais relevantes passam por decisão judicial e passa por avaliação por psicóloga e assistente social, se isso vai ser de algum proveito para a criança e para o adolescente. O gerente do SAICA representa, mas nem tanto. Acaba sendo uma decisão apoiada por outros órgãos.

O dirigente da entidade, portanto, exerce função de grande importância no procedimento, vez que será relevante agente de comunicação entre os atendidos e os demais atores do SANCAST. Quanto à função exercida por este representante, vale destacar:

O acolhimento institucional não é uma espécie de guarda, mas, como dito, seu dirigente é equiparado ao guardião (parágrafo 1º do art. 92 do ECA), por exercer a responsabilidade pelo cuidado direto do acolhido, em seu sentido mais amplo. A guarda exercida pelo diretor ou presidente da instituição, diferentemente das outras espécies de guarda estará em constante observação, uma vez que é dever do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Conselho Tutelar fiscalizarem as entidades governamentais e não governamentais de atendimento, dentre elas as que executam programas de proteção em regime de acolhimento institucional.⁴⁶⁶

Desse modo, depreende-se que a nomeação de representante legal à criança ou adolescente acolhida (o) decorre das determinações do ECA, contudo, não interfere ou obsta a participação da criança ou adolescente no procedimento, devendo os próprios representantes legais também atuarem no intuito de propiciar e facilitar a participação da criança ou adolescente.

⁴⁶⁶ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 310.

4.2.5 Proteção e autonomia depois da solicitação de refúgio

O último aspecto destacado das entrevistas é a atenção voltada para a proteção e autonomia das crianças e adolescentes acompanhadas (os) pelo SANCAST. Conforme descrito anteriormente, a Justiça da Infância e Juventude, amparada nos procedimentos que lhes são próprios e com a permanente atuação do Ministério Público impõe mecanismos especiais e diferenciados para o atendimento da população infantoadolescente, mas que tende a lidar cotidianamente com uma série de desafios. Deve-se pensar na implementação de uma tutela jurisdicional diferenciada, com fundamento objetivo residente num microssistema de distribuição de justiça, decorrente do ECA e com a característica fundamental de cumprir com a finalidade inclusiva, quando a proteção chega ao judiciário como pedido de tutela jurisdicional preventiva e de urgência.⁴⁶⁷

Assim, compete ao sistema de justiça auxiliar na realização dos preceitos do ECA, sobretudo no que tange ao acesso das medidas de proteção devidas às crianças e adolescentes. Nesse contexto, a criação do SANCAST demonstrou-se como ferramenta para realização desse propósito, voltado especificamente ao atendimento de um público que, embora contemplado pela proteção prevista pelo Estatuto, convivia com a hipótese de ser desconsiderado, haja vista as especificidades de seus casos até então estranhos aos agentes que compõem a rede de proteção.

O objetivo principal foi o de estabelecer um fluxo de atendimento para a integração e garantia de proteção da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhado, o qual se materializou, sobretudo, com a realização de acolhimento institucional da criança ou adolescente e instauração de procedimento para acompanhamento. Assim como ocorre nas demandas envolvendo crianças brasileiras, grande parte dos esforços da equipe técnica se dá no intuito de localizar os familiares das (os) atendidas (os), vez que a família é compreendida pelos agentes como núcleo de fundamental importância para a criança ou adolescente.

Como exposto ao longo do trabalho, a relação infância-família é influenciada por diversos aspectos ao longo da história, de modo que a partir da modernidade a família concentra as formas de representação da infância e revela-se como a grande responsável pela comunicação da criança com o espaço público. A presença da criança ou adolescente, sozinha (o) ou desacompanhada (o), no mínimo, motiva as autoridades competentes a mobilizar esforços para inseri-la (o) novamente nesse núcleo. Tais práticas têm previsão legal e devem

⁴⁶⁷ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 685.

ser realizados sem nenhum demérito, haja vista que, de fato, a convivência familiar mostra-se fundamental para o desenvolvimento da criança ou adolescente.

Contudo, no contexto que envolve crianças ou adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhadas (os) a identificação e reunião aos genitores nem sempre serão possíveis ou a solução mais rápida, sendo que caberá aos agentes responsáveis pelo atendimento pensar em outras medidas que possam garantir o melhor interesse. Ao identificar essa realidade, a equipe do SANCAS buscou atuar alinhando duas frentes de maneira concomitante: a localização dos familiares, quando a hipótese não ocasionar dano ou risco à criança ou adolescente e a promoção da sua autonomia.

A busca pelos genitores ou família extensa constitui o primeiro passo da intervenção. Salientam as (os) entrevistadas (os) que a procura da família é feita com cautela, considerando aspectos de segurança e bem-estar para a criança ou adolescente. Quando o contato se mostra viável e sem riscos, a equipe aciona os integrantes da rede e passa a diligenciar a reunião, seja no Brasil ou no país em que se encontra a família. Nesse aspecto, também é considerada a intenção da criança ou adolescente de estar/permanecer no Brasil, sendo essa opinião de fundamental importância para a realização dos trabalhos.

Como exemplo, a Promotora Fátima relembra o caso paradigma do SANCAS, do menino haitiano. Relata que naquela situação, a genitora estava na Guiana Francesa e a equipe tentou trazê-la ao Brasil. No entanto, a genitora não concordou com a mudança, tendo em vista que já estava casada e tinha outros três filhos na Guiana Francesa. Consultados, filho e genitora decidiram que o melhor seria providenciar a mudança da criança para a Guiana Francesa, providencia esta que levou tempo considerável para ser realizada, tendo em vista a recusa da França em conceder o visto de entrada para a criança, pois a mãe não havia regulamentado sua situação migratória na Guiana Francesa. Ao final, a equipe conseguiu realizar a mudança do menino para junto da mãe, permitindo o restabelecimento dos vínculos afetivos e familiares.

Vale destacar que o desgaste dos vínculos entre crianças ou adolescentes e o núcleo familiar também é critério a ser considerado pela equipe, principalmente nos casos em que a reunião ocorre no território brasileiro. Por tal razão, também é possível e recomendável o acompanhamento dos casos depois que a criança deixa o acolhimento institucional, medida que também é realizada, conforme relato das (os) entrevistadas (os).

Sobre os aspectos gerais da busca pela família, explica a Promotora Fátima:

Então assim, nesses casos, quando é viável promover o encontro familiar, num primeiro momento no próprio país de origem, quando é seguro, e num segundo, quando é impossível, quando as condições de conflito, de perseguição, as condições que geraram o pedido de refúgio ainda

permanecem, quando ainda não é seguro no país de origem, a gente tenta fazer um trabalho para reunir, fazer a reunião familiar, reunir a criança ou o adolescente refugiado aos seus familiares em outro território, pode ser no território nacional ou em outro país no qual se encontre o responsável.

Contudo, nos casos em que a reunião familiar não se mostra favorável ou que a equipe identifica que levará maior tempo para ser realizada, também é necessário pensar no fortalecimento da autonomia da criança ou adolescente, sobretudo nos casos de adolescentes próximos a atingir a maioridade. O acompanhamento das iniciativas realizadas pela entidade de acolhimento é feito de maneira constante, com especial atenção à integração local, educação e profissionalização das (os) adolescentes acompanhadas (os), conforme se depreende:

Mas há casos em que isso também não é possível e nesse caso a gente tem que trabalhar a autonomia e a independência da criança e do adolescente ao longo do processo de acolhimento, porque a gente vai acompanhando. A gente vai acompanhando, pedindo os estudos, fazendo audiências, verificando se a rede protetiva está atuando como deveria atuar, fazendo os encaminhamentos e com o objetivo que o adolescente fique autônomo, seja independente, porque o abrigo ele fica até os 18 anos. Posteriormente, ele tem que seguir a vida como uma pessoa autônoma, então é essa autonomia que a gente busca. Então depende do caso a gente atua de uma forma, mas sempre num primeiro momento tentando fazer a aproximação com a família, seja no território nacional ou lá fora.

Verifica-se a compreensão por parte dos agentes da rede da importância de estimular a criança e, principalmente, os adolescentes atendidos a estabelecer vínculos próprios e locais, sem deixar de considerar as perspectivas e lembranças da sua própria trajetória. Esse trabalho pode ser visto como prática para reforçar a compreensão do papel da criança ou adolescente enquanto pessoa e lhe permitir o exercício de seu estado de liberdade por si própria. Sobre o tema, Tânia da Silva Pereira destaca:

A tarefa de uma política de liberdade deve consistir, portanto, em minimizar a coerção ou seus efeitos negativos, ainda que não possa eliminá-la completamente. Assim, a liberdade pressupõe que o indivíduo tenha assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir.

Um dos grandes desafios da atualidade é garantir, sobretudo ao adolescente, esta esfera de privacidade, tão comprometida com as controvérsias das relações de autoridade e poder e com a recessão econômica, seja no âmbito de família, seja na esfera social.⁴⁶⁸

Nas ações adotadas e desenvolvidas pelos agentes que integram a rede de proteção é prioritário estimular a criança e o adolescente a aprender a “optar”, demonstrando que em qualquer processo de “escolha” também haverá uma renúncia. Essa atenção permitirá o

⁴⁶⁸ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 140.

desenvolvimento de sua autonomia moral, social, afetiva e intelectual,⁴⁶⁹ sendo fundamental para direcionar as próximas etapas da vida, inclusive na decisão de permanência no Brasil ou de buscar novas rotas.

Nesse sentido, os trâmites finais de acompanhamento do SANCAST conferem enfoque à autonomia e demonstra-se atento às determinações e orientações de outro instrumento normativo de importância nesse cenário, a Lei 12.852 de 05 agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude. Dentre as diretrizes desse estatuto verifica-se o incentivo da ampla participação juvenil; ampliação das alternativas de inserção do jovem, promovendo programas que priorizem o seu desenvolvimento integral e proporcionar atendimento adequado perante os órgãos públicos e privados, visando o amplo acesso aos direitos no campo da saúde, educação, política, economia, meio ambiente, cultura e sociedade.⁴⁷⁰

O SANCAST então apresenta aos adolescentes que deixam a entidade de acolhimento outros serviços de auxílio e integração social, como a chamada República Jovem, existente no município de São Paulo. A República Jovem é um serviço de acolhimento que oferece apoio e moradia para jovens de 18 a 21 anos de idade, que se encontrem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal ou social, com vínculos familiares rompidos ou fragilizados e ainda em processos de desligamento de instituições de acolhimento, sem possibilidade de retorno à família e de autossustento. O funcionamento da República Jovem é ininterrupto em regime de co-gestão, podendo os jovens permanecer no local pelo período máximo de 3 anos. Na cidade de São Paulo existem quatro Repúblicas, que oferecem atendimento durante o processo de construção da autonomia pessoal, possibilitando o desenvolvimento de habilidades de autogestão e independência.⁴⁷¹

Considerando o acompanhamento realizado pelo SANCAST, o encaminhamento para tais instituições significa possibilidade de dar continuidade à integração e emancipação desse jovem no Brasil, valorizando todos os esforços empreendidos pela rede durante a infância e adolescência e garantindo que o rompimento desse acompanhamento não ocorra de forma abrupta e prejudicial. Vale destacar ainda a preocupação dos agentes da rede de promover todos esses esforços no período sob a proteção do ECA, haja vista que a Política de Atendimento permite a articulação de serviços e emprego de iniciativas variadas em nome da

⁴⁶⁹ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 141.

⁴⁷⁰ BRASIL. **Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm. Acesso em: 06 jan. 2020.

⁴⁷¹ CIDADE DE SÃO PAULO. Assistência e desenvolvimento social. **República Jovem**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/criancas_e_adolescentes/index.php?p=3189. Acesso em: 06 jan. 2020.

proteção integral, o que poderia não ocorrer no campo das políticas migratórias direcionadas aos adultos.

No intuito de demonstrar a diversidade de casos e histórias acompanhadas pelo SANCAST, vale destacar o relato da Promotora Fátima sobre o momento de encerramento de alguns desses casos. Depreende-se que são inúmeras as hipóteses de finalização dos casos, no entanto, a atenção direcionada pelos agentes da rede a cada uma delas demonstra-se fundamental para que, de fato, possam ocorrer e que, especialmente adolescentes, possam dar continuidade à suas histórias de forma independente:

Acompanhei vários. Acompanhei o caso de dois refugiados sírios, que um deles realmente não queria ficar aqui no Brasil, ele acabou voltando, indo para a Jordânia e depois acho que para a Alemanha. Enfim, agora já é maior. O outro refugiado sírio acabou tendo uma ajuda muito grande da comunidade síria, que é muito articulada aqui em São Paulo e quando ele completou a maioridade começou a trabalhar, enfim, se integrou. E vários outros processos de garotos que completaram 18 anos e seguiram suas vidas, alguns foram inseridos naquela república Jovem, inicialmente, é um equipamento também da assistência social. Mas normalmente, são garotos que tem um potencial muito grande de, apesar das dificuldades passadas e tudo mais de se organizar internamente e aí trabalhar e de seguir suas vidas. Então na maioria dos casos acabou acontecendo isso. A gente tem dois casos, de duas garotas, duas meninas, duas crianças, que o Ministério Público promoveu a destituição do poder familiar em relação aos genitores, que era um caso bastante específico, não era só essa questão de separação familiar, era uma outra questão mais delicada, que envolvia ausência de condições de proteger essas crianças, de prestar os cuidados de que elas necessitavam. Então eu sei que o Ministério Público promoveu a ação de destituição do poder familiar, eu não sei, eu não lembro, acho que essas garotas seriam encaminhadas para a adoção, mas eu não sei o desfecho desse caso, eu acabei não acompanhando porque eu saí de lá, mas eu sei que teve esse encaminhamento. E os outros garotos eram garotos já mais velhos, que já haviam começado a estudar, trabalhar, que fizeram uso desses equipamentos de república jovem, mas depois logo conseguiram moradia independente, tem alguns que conseguiram auxílio aluguel, que a gente conseguiu e depois deslancharam, então foram histórias de relativo sucesso dentro do que é possível fazer. Não estou falando de todos, mas em grande parte. Eram garotos até bastante fáceis de lidar, que tinham vontade de estudar, de mudar de vida, de recomeçar num outro lugar e tinham também uma bagagem cultural, familiar, de valores próprios.

Verifica-se, portanto, que a aplicação das medidas de proteção não significa a renúncia ao reconhecimento da capacidade e autonomia da criança ou adolescente, de modo que cumpre às instituições justamente buscar o equilíbrio desses dois elementos em prol da realização do Sistema de Garantia de Direitos. Especialmente no caso de crianças ou adolescentes que se encontram sem um adulto responsável, como é o caso daquelas atendidas pelo SANCAST, fundamental a compreensão pelos agentes da rede dessa peculiaridade, vez que para além do aspecto protetivo, as crianças e adolescentes buscam, em algum momento, dar continuidade às suas próprias histórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar, a partir da construção normativa sobre a situação da criança e o adolescente solicitante de refúgio desacompanhada (o) ou separada (o), se existe um tratamento ambivalente à criança ou adolescente solicitante de refúgio no Brasil, que se revele a partir das normas do devido processo legal de refúgio e práticas para garantia de direitos e realização da política de proteção adotada pelos agentes estatais.

No primeiro capítulo, discutiu-se sobre a relação existente entre criança, infância e família, demonstrando que a infância constitui categoria de construção social na qual a criança está inserida. O sentimento de infância, ausente na história ocidental até o século XVI emerge quase que concomitantemente ao sentimento de família, de modo que é a partir da experiência que essa descoberta propicia ao núcleo familiar que se verificam profundas relações no modo de compreender os arranjos familiares.

A individualização da criança revelou-se como resultado de diversas reivindicações entre o “público” e o “privado”, contudo, a modernidade acabou por situar a criança e a infância nesse segundo espaço, das relações familiares. Uma vez pertencente à família, a presença da criança no espaço público, fora do núcleo familiar, passa a causar estranheza, sendo que no contexto das famílias transnacionais essa ideia de inadequação se acentua diante da situação de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados.

Enquanto recém-chegadas no mundo público, verificou-se que crianças e adolescente encontram especial dificuldade em relatar e fazer compreender suas trajetórias migratórias. As famílias, o Estado e as próprias crianças constituem os grandes agentes nesses processos e, embora cada um desempenhe papel político específico, os papeis realizados pelos dois primeiros tendem a sobrepor-se ao da própria criança e adolescente, caracterizando a denominada “miopia centrada no adulto”, que impede a diferenciação e identificação das peculiaridades existentes nos processos migratórios que envolvem a criança e o adolescente desacompanhada (o) ou separada (o), destacando as dificuldades relacionadas à solicitação de refúgio.

Ao percorrer os instrumentos normativos internacionais relacionados à migração e refúgio, observou-se que existe considerável corpo normas e diretrizes que destinam atenção à situação da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhada ou separada. Tais normativas refletem, sobretudo, os princípios de proteção elencados na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, havendo destaque para os princípios do superior interesse, convivência familiar, voz e participação da criança ou adolescente.

Não obstante a existência de tais princípios verificou-se que a abordagem conferida pelos países às questões relacionadas à migração e solicitação de refúgio por crianças e adolescentes perpassa sempre uma visão punitiva, regulatória ou protetiva, afastando a possibilidade da compreensão da criança ou adolescente solicitante de refúgio pelo viés da voz e participação. Diante disso, observou-se que, apesar de toda a estrutura e procedimentos devidamente regulamentados para atendimento da criança e do adolescente, confere-se a elas (es) um tratamento ambivalente.

As noções de ambivalência e alteridade, disseminadas no estudo das culturas e nos estudos migratórios em geral foi aplicada no contexto da migração e refúgio por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, tendo demonstrado que, enquanto sujeitos precários, mas capazes de expor seus pontos de vista, crianças e adolescentes são objeto de proteção, mas ao mesmo tempo de repulsão pelos Estados. Suas solicitações são recebidas com desconfiança por agentes integrantes de uma estrutura que, apesar de comprometida com as normativas internacionais, ignora as peculiaridades e as possibilidades de manifestação desse público, enquanto pessoas com voz e capacidade de participação.

A partir dessas premissas, verificou-se no segundo capítulo o compromisso das autoridades brasileiras com as normativas internacionais relacionadas à proteção de refugiados, bem como à criança ou adolescente, de modo que o ordenamento jurídico brasileiro possui normativas próprias que refletem tais compromissos. O artigo 227 da Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente consolidam o direito da criança e do adolescente no Brasil, instituindo a doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse na realidade jurídica nacional. Nesse aspecto, constatou-se que a criança e o adolescente no Brasil, nacionais ou solicitantes de refúgio, são reconhecidos como pessoas em sua integralidade, sendo dotados de uma série de direitos, dentre eles o direito à participação nos procedimentos que lhes dizem respeito.

Verificou-se também que, paralela a estas disposições, há o Código Civil Brasileiro que regulamenta as questões do chamado regime das incapacidades. Uma vez apresentado que o Código Civil concebe a criança e o adolescente como incapaz ou relativamente incapaz para o exercício de seus direitos, demonstrou-se que há a necessidade de compreender as limitações existentes na regulamentação do regime das incapacidades, sobretudo em relação ao exercício de direitos não patrimoniais, sendo que para os chamados direitos existenciais, categoria na qual poderia ser encaixado o direito à solicitação de refúgio, impõe-se análise diferenciada da questão da capacidade, voltada para a proteção integral e melhor interesse das (os) solicitantes.

Nesse aspecto, o respeito aos preceitos do devido processo legal enquanto garantia do Direito Internacional dos Refugiados também se demonstrou relevante para a situação de crianças e adolescentes desacompanhadas (os) ou separadas (os) no Brasil. Observou-se que, embora o processo de solicitação de refúgio seja majoritariamente regulamentado pela Lei 9.474/1997, a legislação apresenta lacunas que acabam por ser preenchidas por resoluções normativas de órgãos ligados ao próprio CONARE que, por vezes, desafiam a segurança jurídica e exigência de prévia regulamentação do procedimento. Exposta cada uma das fases para a solicitação do *status* de refugiado, observou-se que não ocorre menção específica à situação da criança ou adolescente, tampouco a (o) desacompanhada (o) ou separada (o).

Parte dessa omissão legislativa pode ser atribuída, num primeiro momento, à ausência de dados específicos sobre a situação de crianças e adolescentes em situação de refúgio. Dos relatórios oficiais publicados pelo CONARE, observou-se que não há uma categoria própria para o levantamento de informações sobre a criança ou adolescente, independente de adultos, sendo possível apenas estimar o número de pessoas menores de 18 anos solicitantes de refúgio que se encontram no Brasil, mas sem especificar quantos são desacompanhados ou separados. Ademais, a situação desse público ainda é compreendida como atípica dentre o fluxo migratório verificado no país, assim, identificou-se o discurso de que não há levantamento específico, pois os casos não são comuns e que não há política de atendimento mais específica, pois o número de casos é reduzido, ainda que sem um levantamento próprio.

Ainda assim, houve a mobilização de órgãos e entidades oficiais para a edição da Resolução Conjunta nº01 de agosto de 2017, que constitui a primeira normativa brasileira a tratar sobre a identificação de crianças e adolescentes desacompanhados ou separados. Baseado nos princípios que regem o direito da criança e do adolescente no Brasil, bem como em diretrizes internacionais para o atendimento de crianças ou adolescentes desacompanhados ou separados, identificou-se caráter inovador no documento na medida em que soluciona o dilema da representação de crianças nessas condições verificado anteriormente, atribuindo ao Defensor Público da União o papel de representante do interessado para a realização da regularização migratória, seja para a solicitação do visto de residência, seja para a solicitação de refúgio.

Em que pese o caráter inovador, discorreu-se sobre alguns aspectos merecedores de atenção da resolução, apontados pelos próprios agentes responsáveis pela sua consecução, relacionados à natureza jurídica do documento, bem como das funções e papéis que o documento atribui a determinados agentes do Estado. Assim, ponderou-se sobre a necessidade das disposições da resolução ser objeto de legislação futura específica, no intuito de conferir

maior segurança jurídica aos interessados bem como sobre o fundamento para a representação exercida pelo Defensor Público da União e os limites da sua atuação em favor da criança. Nesse aspecto, em que pese restar dirimido o impasse da representação, observou-se que a resolução tratou apenas dos procedimentos preliminares de identificação e regularização migratória, não dispondo sobre a integração da criança ou adolescente já solicitantes de refúgio à Política de Atendimento ou Sistema de Garantia de Direitos que lhes são assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante disso, o último capítulo buscou apresentar a Política de Atendimento prevista no ECA e as suas diretrizes, além das premissas basilares do Sistema de Garantia de Direitos e alguns preceitos específicos das medidas de proteção, junto aos critérios para sua aplicação, todas dispostas no ECA. Buscou-se demonstrar que, para além da solicitação de refúgio, é preciso pensar em formas de integração da criança solicitante de refúgio desacompanhada ou separada com a política de atendimento vigente no plano nacional, vez que o melhor interesse e a percepção de uma conduta não ambivalente não se restringem à regularização da condição migratória.

Para tanto, por meio da realização de pesquisa de campo, verificou-se a criação do Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas – SANCAST, setor especializado implantado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para o atendimento socioprotetivo de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados. Observou-se que o SANCAST possui um fluxo possui um fluxo de atendimento, baseado nas disposições sobre o acompanhamento de medidas protetivas previstas no ECA, mas especialmente adaptado para atender as crianças ou adolescentes solicitantes de refúgio. Houve a inserção de novos agentes na rede de proteção inicialmente prevista na legislação, propiciando a concentração de esforços e aprimoramento de resultados para a obtenção do *status* de refugiado, sem se esquecer da integração ao Sistema de Garantia de Direitos.

Das entrevistadas realizadas foi possível observar quatro aspectos apontados como fundamentais no atendimento socioprotetivo de crianças ou adolescentes desacompanhados ou separados: a existência de setor ou serviço específico de referência e o estabelecimento de um fluxo de atendimento demonstram-se fundamentais para propiciar o correto acompanhamento e promoção de direitos desse público; a aplicação das disposições do ECA devem ocorrer com absoluta isonomia para a criança ou adolescente solicitantes de refúgio, do mesmo modo que ocorre com crianças e adolescentes nacionais; a participação da criança ou adolescente é fundamental para o bom desenvolvimento do acompanhamento

socioprotetivo, sendo que qualquer fluxo de atendimento pensado para esse fim deve considerar a abertura de espaço para manifestação de vontade e expressão da criança ou adolescente atendido e, por fim, as ações socioprotetivas devem considerar para além da identificação e reunião familiar, a promoção da autonomia da criança ou adolescente, pensando em possibilidades de encaminhamento e auxílio para outras redes de apoio, quando encerrada a adolescência.

Desse modo, observou-se que a ambivalência pressupõe recepção e repulsão, hospitalidade e hostilidade, acolhida e desamparo. Nesse contexto, diante da inexistência de dados concretos e abrangentes da realidade nacional, relacionados à situação de crianças e adolescentes solicitantes de refúgio, não seria possível impor os resultados da presente pesquisa como uma máxima que se estende a toda política migratória e de refúgio voltada para a criança e o adolescente no Brasil. Contudo, dos aspectos que se propôs analisar é possível afirmar que, até o ano de 2017, diante da ausência completa de previsão normativa sobre esta realidade, era possível apontar uma postura ambivalente, nos termos da ideia proposta por Bhabha.

Se de um lado observava-se a autoridade brasileira comprometida com o melhor interesse da criança, de outro havia a preocupação com os riscos que a situação da criança e do adolescente desacompanhados ou separados poderia acarretar ao Brasil, encarando-os como potenciais vítimas de tráfico internacional de pessoas, sem capacidade postulatória. Com isso, a criança ou adolescente não podia ter acesso imediato a inúmeras garantias, acentuando a postura ambivalente por parte do Estado.

A criação de uma resolução normativa que descreve procedimentos para a identificação da criança ou adolescente desacompanhado ou separado significa passo importante no desfazimento da conduta ambivalente, vez que supera o problema concebido pelas autoridades da existência de uma criança ou adolescente sem a presença de familiares durante o devido processo legal de refúgio. No entanto, necessário observar que a ambivalência também pode caracterizar-se pela ação omissiva por parte do Estado, sendo que nesse aspecto a conduta brasileira ainda deixa a desejar, sobretudo pela ausência de informações e dados oficiais sobre a situação de crianças ou adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhados ou separados.

Apesar das informações levantadas por algumas análises qualitativas apontarem que o número de casos de crianças e adolescentes na situação de desacompanhados ou separados é pequeno com relação às demais solicitações de refúgio e até mesmo em comparação a outros

países, não se deve permitir a utilização de tal argumento pelo Estado como justificativa para a não realização de esforços e mobilização de seus agentes para o levantamento e organização de informações sobre esse público. Sobretudo porque o princípio da prioridade absoluta impõe ao Poder Público e a todas (os) as (os) suas agentes a observância do melhor interesse da criança, independentemente da existência de números expressivos de casos. Nesse contexto, a omissão estatal deve ser compreendida como fator que reforça e faz manter a conduta ambivalente, havendo que ser revisto principalmente pelos órgãos do Estado relacionados aos procedimentos envolvendo o refúgio.

Ainda, posicionando o problema da pesquisa diante do caso específico, verificado na cidade de São Paulo e diante dos aspectos destacados pelas (os) entrevistadas (os), não haveria que se falar em uma posição ambivalente relacionada à integração da criança ou adolescente solicitante de refúgio desacompanhada ou separada, tendo em vista que, além do acompanhamento institucional ser realizado seguindo todos os preceitos da proteção integral elencados pelo ECA, há constante respeito e consideração com a opinião da criança ou adolescente atendido, sendo oportunizada a sua participação em todo o procedimento, de modo que as ações serão realizadas sempre refletindo os seus anseios.

Contudo, ainda trata-se de prática pioneira, adotada em apenas um estado brasileiro, sendo que, de modo geral, ainda não existe uma prática oficial e institucionalizada responsável pela integração do procedimento previsto na Resolução Conjunta nº 01 e a Política de Atendimento à criança e ao adolescente prevista pelo ECA. Desse modo, conclui-se que a postura ambivalente no atendimento de crianças e adolescentes desacompanhadas ou separadas no Brasil pode ser percebida em alguns aspectos, embora não se possa afirmar que há uma recusa generalizada por parte das autoridades competentes para realizar o atendimento. As práticas têm sido realizadas, mas ainda demandam maior eficácia e agilidade, a fim de atender os princípios da prioridade absoluta e proteção integral.

Assim, superar a postura ambivalente no que concerne o atendimento de crianças ou adolescentes solicitantes de refúgio desacompanhadas ou separadas demanda a compreensão por parte da sociedade e, principalmente agentes do Estado que, embora núcleos familiares de modo geral constituam fator de grande importância para a criança ou adolescente, infelizmente, haverá casos em que essa referência adulta não estará presente, haja vista a situação de desacompanhadas ou separadas.

Nessas situações crianças e adolescentes não devem ser subestimadas enquanto pessoas, demandando a existência de procedimentos próprios, adequados e céleres que

permitam a realização da solicitação de refúgio, bem como acompanhamento adequado e integração posterior, haja vista que o alcance da solicitação de refúgio ou a obtenção do *status* de refugiada constituem apenas pequeno passo do longo caminho que terão de percorrer, acompanhadas, separadas ou desacompanhadas, em prol da efetiva realização de seus direitos.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado:** de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2011.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 06 ago. 2019.

ACNUR. **Declaração de Cartagena (1984).** Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena Acesso em: 06 ago. 2019.

ACNUR. **Declaração do Brasil.** Um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e Caribe. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

ACNUR. **Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.** Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 05 out. 2019.

ACNUR. **Refugiado ou Migrante?** O ACNUR incentiva a usar o termo correto. 01/10/2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/> Acesso em: 06 jul. 2017.

ACNUR. **Sector de atendimento a crianças e adolescentes em situação de refúgio é implantado em São Paulo.** 22/11/17. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2017/11/22/setor-de-atendimento-a-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-refugio-e-instalado-em-sao-paulo/>. Acesso em: 06 jan. 2020.

ACNUR. **Tendencias Globales.** Desplazamiento forzado en 2017. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2018/Global_Trends_Forced_Displacement_in_2017/TendenciasGlobales_2017_web.pdf Acesso em: 03 out. 2018.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Tradução de Dora Flakman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer:** o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. **Mais além dos direitos do homem.** Mezzi senza fine: notte sulla politica. Tradução: Murilo Duarte Costa Corrêa. Torino: Bollati Boringhieri, 1998.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Diretrizes sobre proteção internacional n. 08.** Solicitações de refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2009.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS; CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Georreferenciamento de pessoas em situação de refúgio atendidas pela Caritas arquidiocesana de São Paulo em 2018**. ACNUR, 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Educação para refugiados em crise: mais da metade das crianças refugiadas em idade escolar do mundo não recebe educação**. 04/09/2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/09/04/educacao-para-refugiados-em-crise-mais-da-metade-das-criancas-refugiadas-em-idade-escolar-do-mundo-nao-recebe-educacao/>. Acesso em: 06 jan. 2020.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da proteção integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

AMIN, Andrea Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

ARENDT, Hannah apud ALMEIDA, Vanessa Sievers de. Recém-chegadas e estranhas: as crianças e o mundo comum na obra de Hannah Arendt. **Revista Educação Pública**. Cuiabá, v. 22, n. 49/1, maio/ago.2013.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flakman. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior**. 2007. Disponível em: http://portaltj.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf> Acesso em: 06 jan. 2019.

BALDASSAR, Loretta. Famílias transnacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Ssnowball (bola de neve): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária. **X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**. I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação – SIRSSE. Curitiba, novembro de 2011. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/4398_2342.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; BACK, Alessandra. A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016.

BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha. A família na travessia do milênio. **Anais do II Congresso Brasileiro de Direito de Família**. Belo Horizonte: IBDFAM, 2000.

BHABHA, Jacqueline. “Not a sack of potatoes”: moving and removing children across borders. **Public Interest Law Journal**. Boston, Boston University Public Interest Law, v. 15, 2006.

BHABHA, Jacqueline. “To much disappointing”: the quest for protection by unaccompanied migrant children outside Europe. In: KANICS, Jyothi; HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla;

TOUZENIS, Kristina. **Migration Alone: Unaccompanied and Separated Children's Migration to Europe**. UNESCO, 2010.

BHABHA, Jacqueline. **Child migration & Human Rights in a Global Age**. Princeton: Princeton University, 2014.

BHABHA, Jacqueline. Independent Childrens, Inconsistent Adults: International Child Migration and the Legal Framework. **Innocenti Research Centre**. New York: UNICEF, 2008.

BHABHA, Jacqueline. The Child: What Sort of a Human? **Modern Language Association**. vol. 121, n. 5, New York: October, 2006.

BHABHA, Jacqueline. **Human Rights and Adolescence**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014.

BORDALLO, Galdino Augusto Coelho. Os princípios constitucionais do processo. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. **Lei 8.069 de 13 julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 06 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657 de 4 de setembro de 1947**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**: sessão do dia 29 de abril de 1987. p.25. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/051anc29abr1987.pdf#page=25>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Fluxograma do processo de atendimento e referenciamento da rede de Núcleos e Postos de ETP**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/Atendimento%20/anexos/fluxograma.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 12.852 de 05 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 13.445 de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 09 dez. 2019.

BRASIL. **Lei 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. **Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017**. Estabelece procedimentos de identificação preliminar, atenção e proteção para criança e adolescente desacompanhados ou separados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v. 154, n. 159, 18 ago. 2017. Seção 1, pp. 37-38. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/08/2017&jornal=1&pagina=37&totalArquiv>. Acesso em: 06 dez. 2019.

CANTINHO, Isabel. Crianças-migrantes no Brasil: vozes silenciadas e sujeitos desprotegidos. **O social em questão**. vol. 41, ano XXI, mai-ago/2018. p. 155-176.

CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, adolescência e juventude**. São Paulo: Verbatim, 2013.

CASTAÑEDA, Jorge; VALLEJO, Manuel Diez apud RAMOS, Mariana dos Anjos. **“Responsabilidade de proteger dos Estados” e sua dimensão jurídico-normativa**. 2013. 173 fls. Dissertação de mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 31.

CASSESE, Antonio. **International Law**. 2 ed. Oxford University Press: United Kingdom, 2005.

CHAVES, João. **Entrevista para dissertação de mestrado**. [mai. 2019]. Entrevistadora: Taís Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Assistência e desenvolvimento social**. República Jovem. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/criancas_e_adolescentes/index.php?p=3189. Acesso em: 06 jan. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2019.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD. **General Commented n. 6. Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin**. 39 session. 17 may – 3 jun. 2005.

CONSALTER, Zilda Mara. **Direito ao esquecimento**. Proteção da intimidade e ambiente virtual. Curitiba: Juruá, 2017.

CONSALTER, Zilda Mara; PEREIRA, Dirce do Nascimento; CRUZ, Taís Vella. O Estatuto da criança e do adolescente, 25 anos depois: qual papel exerce a família como fator de sua efetividade? **Revista Jurídica da Faculdade União**, ano 9, n.1, p. 63-75, outubro 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução Conjunta CNAS/CONANDA Nº 01 de 18 de junho de 2009**. Aprova o documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1350.html>. Acesso em: 06 jan. 2020.

CONTE, Mariana Silva; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. O Princípio do Melhor Interesse e a nova Condição Jurídica de Crianças Refugiadas Separadas ou Desacompanhadas: uma abordagem sobre Brasil e Itália. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 13, n. 1, p. 83-106.

COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo OC-21/2014 de 19 de agosto de 2014 solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai**. Direitos e garantias de crianças no contexto de migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf. Acesso em: 05 out. 2019.

CRUZ, Tais Vella; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. A criança refugiada desacompanhada ou separada: uma análise do panorama contemporâneo e dos aspectos da prática brasileira. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 26, n. 1, p. 22-32, 2018.

CUNHA, André Godinho; FURQUIM, Angélica. Políticas migratórias no estado do Paraná: o desafio ante a proteção de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados e separados. In: CUNHA, André Godinho; SILVA, Aline Oliveira Gomes da; CARVALHO, Diogo Mariano de (Orgs). **Pesquisas em direitos humanos, políticas públicas e Educação**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018. p. 283.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Missão Pacaraima**. 2 informativo de atuação. Secretaria Geral de Articulação Institucional. 2019.

DI MAURO, Renata Giovanoni. **Procedimentos civis no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente: anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume I. São Paulo: Malheiros, 2001.

DINIZ, Célia Regina; SILVA, Iolanda Barbosa da. **Tipos de métodos e sua aplicação**. Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN, 2008.

DOLIGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. Parte geral. 5 ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

DUPRET, Cristiane. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. 3 ed. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Tradução: Ephraim Ferreira Alves, Jaime A. Clasen, Lucia M.E. Orth. Petrópolis: Vozes, 2000.

EXAME. Economia. **A metrópole improvável: por que São Paulo virou a maior cidade do Brasil**. 25/01/2019. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/a-metropole-improvavel-por-que-sao-paulo-virou-a-maior-cidade-do-brasil/>. Acesso em: 09 jan. 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **Direito Civil: sentidos, transformações e fim**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. **Voz e participação da criança-soldado sul-sudanesa no comitê dos Direitos da Criança da ONU a partir da Teoria da Reprodução Interpretativa da Criança**. 2017, 221 fls. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FASS, Paula. Is there a story in the history of childhood? In: FASS, Paula. **The Routledge History of Childhood in the Western World**. New York: Routledge, 2013.

FASSIN, Didier. **Humanitarian Reason: A Moral History of the Present**. Berkely: University of California Press, 2012.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRARO, Joanne M. Childhood in medieval and early modern times. In: FASS, Paula S. **The Routledge History of Childhood in the Western World**. New York: Routledge, 2013.

FILARDI, Marcos Ezequiel; DUBINSKY, Karina; MENDOS, Lucas Ramón. El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias. In: LETTIERI, Martín (ed). **Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamerica**. Buenos Aires: EDUNLa Cooperativa - Universidad Nacional de Lanús, 2012.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; BENEDETTI, Andrea Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: notas sobre acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antonio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de. **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós. 2016.

FRYDMAN, Lisa; BOOKEY, Blaine. Applying the refugee definition to child-specific forms of persecution. In: BHABHA, Jacqueline; KANICS, Jyothi; HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. **Research Handbook on Child Migration**. Massachussets: Edward Elgar Publishing, 2018.

FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos , inconsistências e ambivalências: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas**. 2019, 168 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

GOODWIN-GILL, Guy. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando (Org.) **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford, 2014.

GRAJZER, Deborah Esther. **Crianças refugiadas: um olhar para a infância e seus direitos.** 2018 (138 fls.) Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo.** 22 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

HATHAWAY, James. Refugees and Asylum. In: OPENSKI, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (org). **Foundations of International Migration Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HEEMANN, Thimotie Aragon. **O exercício do controle de convencionalidade pelo membro do Ministério Público.** Tese institucional Escola Superior do Ministério Público. Disponível em:

http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP_Academia/Teses_2019/Thimotie_Heemann_-_O_exercicio_do_controle_de_convencionalidade.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

HERNÁNDEZ, Daniel Senovilla. Analyse d'une catégorie juridique récente: Le mineur étranger non accompagné, separe ou isole. **Revue Européenne dês Migrations Internationales**, 2014, 30, vol. 1, pp. 17-34.

IGREJA, Rebecca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Paulo.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama> . Acesso em: 09 jan. 2020.

ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Doutrina e Jurisprudência. 20 ed. rev.atual e ampl. Salvador: JusPodvm, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007. p.196.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista de Direito GV.** São Paulo, vol. 6, n. 1, jan. – jun, 2010.

JUFFER, Jane. **Can the children speak?:** Precarious subjects at the US-Mexico border. *Feminist Formations*, v. 28, n. 1, Spring 2016.

KREUZ, Sérgio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional:** princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. 2011, 167 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

LAFERTE, Bernardo. **Entrevista para dissertação de mestrado.** [set. 2019]. Entrevistadora: Taís Vella Cruz. São Paulo, 2019. Entrevista pessoal com questionário.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para refúgio no Brasil.** 2014. 362 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LEME, Luciana Rocha; VERONESE, Josiane Rose Petry. A política de atendimento. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LEVI, Giovanni; SCHIMITT, Jean Claude apud FURQUIM, Angélica. **Na encruzilhada entre migração, direitos humanos, inconsistências e ambivalências**: uma análise da proteção internacional a partir da identificação da categoria de crianças migrantes separadas e desacompanhadas. 2019, 168 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **As estruturas elementares do parentesco**. Tradução: Mariano Ferreira. Petrópolis: Vozes, 1982.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

LIMA, Fernanda da Silva. SANTOS, Priscilla Camargo. O direito internacional dos refugiados: desafios contemporâneos e perspectivas. In: PENTINAT, Susana Borràs. ANNONI, Danielle. **Retos Internacionales de la protección de los derechos humanos y el medio ambiente**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2015.

LIMA, João Brígido Bezerra. et. al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

LOBO, Andréa de Souza. Família. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEAGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

LOUREIRO, Maria Fernanda Bataglin. **O corpo biopolítico**: regulação jurídica e tecnologias do poder. 2019. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MACHADO, Diego Carvalho apud COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais**: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Dilermando Aparecido Borges. O processo de implementação da política nacional de saúde integral LGBT no Município de Ponta Grossa –PR. 2019 (169 fls.) Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2019.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Infância como categoria de Perseguição? Crianças refugiadas e proteção internacional. In: JUBILUT, Liliana Lyra FRINHANI, Fernanda de

Magalhães Dias; LORES, Rachel de Oliveira (Orgs.). **Migrantes forçad@s: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora UFRR, 2018. p. 196-223.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. O lugar das crianças nas relações internacionais: considerações sobre novos atores e a difusão de poder. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, vol. 4, I, p. 100-117, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5 ed, rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Autonomia Privada e Dignidade Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

MENDONÇA, Angela. **Política de atendimento à criança e ao adolescente estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente**: participação popular, descentralização, trabalho em rede de serviços. Ministério Público do Paraná, mai/2011. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1216.html>. Acesso em: 02 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Parceria entre Ministério e Universidade realiza mutirões para entrevistar solicitantes de refúgio**. Brasília, 06/06/2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559854015.09> . Acesso em: 02 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em números e Publicações**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 06 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 18 de 30 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Comitê Nacional para os Refugiados. **Resolução Normativa n. 29 de 14 de junho de 2019**. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 02 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Recomendação nº16 de 15 de agosto de 2019**. Recomenda a suspensão imediata dos efeitos da Portaria nº 666 de 25 de julho de 2019 do Ministro da Justiça. 20 ago 2019. Ed. 160, seção 1, p. 64. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/recomendacao-n-16-de-15-de-agosto-de-2019-211442786>. Acesso em: 06 dez. 2019.

MORAES, Thais Guedes Alcoforado. O papel do Judiciário na proteção aos refugiados. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Volume especial. 2014. p. 164-181.

MOREIRA, Ana Selma; VERONESE, Josiane Rose Petry. As medidas de proteção. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2010.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU: 5 fatos sobre crianças refugiadas**. 16/10/2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-5-fatos-sobre-criancas-refugiadas/>. Acesso em 25 out. 2018.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e Normas do Direito Internacional. Um estudo sobre a Soft Law**. São Paulo: Atlas, 2005.

NEVARES, Ana Luiza Maia. Entidades familiares na Constituição: críticas à concepção hierarquizada. In: Ramos, Carmem Lúcia Silveira et al (Org.). **Diálogos sobre Direito Civil: construindo uma racionalidade contemporânea**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 out. 2019

OEA. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)**. Resolução XXX, ata final, aprovada na IX Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponível em: 05 out. 2019.

OLIVEIRA, Ligia Ziggiotti de. **Cuidado como valor jurídico: crítica aos direitos da infância a partir do feminismo**. 2019, 143 fls. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Adotada pela Resolução 45/158 da Assembleia Geral da ONU em 18 de Dezembro de 1990. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 05 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Direito Internacional das Migrações. Glossário sobre migração**. n. 22. Genebra: Organização Internacional para as migrações, 2009.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente**. Uma proposta interdisciplinar. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERROT, Michelle. Outrora, em outro lugar. In: PERROT, Michele. **História da vida privada**, 4: da Revolução Francesa à Primeira Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PIAGET, Jean. **Six psychological studies**. New York: Vintage, 1968.

PINTO, Simone Rodrigues. Acesso à justiça. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

POBJOY, Jason. Situating the Refugee Child in International Law. In: **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

POBJOY, Jason. The Child and the Refugee Status Determination Process. In: POBJOY, Jason. **The Child in International Refugee Law**. Cambridge Asylum and Migration Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

QVORTRUP, Jens. Visibilidades das crianças e da infância. Trad. Bruna Breda. Rev. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. **Linhas críticas**, vol. 20, n. 41, enero-abri, 2014, pp. 23-42. Universidade de Brasília.

RAMINA, Larissa. O Direito e a ordem internacional no século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. **Direitos Humanos: evolução, complexidades e paradoxos**. vol.1. Curitiba: Juruá, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. O princípio do non-refoulement no Direito dos Refugiados: Do ingresso à extradição. **Direitos Humanos**. São Paulo, v. 7, Editora dos Tribunais, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RIBEIRO, Campos; FERREIRA, Luisa Teresa Hedler. Crianças migrantes desacompanhadas nas Américas: a base jurídica da Corte Interamericana e o estudo de caso Brasil e dos EUA. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. Brasília: IBCD; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**: Debates e tensões. Cadernos de Pesquisa, v.40, n.141, p.693-728, set./dez. 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. Constituição e democracia. Tijolo **por Tijolo em um desenho (quase) lógico**: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALLES, Leila Maria Ferreira. Infância e adolescência na sociedade contemporânea: alguns apontamentos. **Estudos de Psicologia**, Campinas/SP, v. 22, n. 1, 2005.
Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/29060>. Acesso em: 22 mai. 2019.

SANT'ANNA, Adriana; ROSSATO, Letícia Peters. Felicidade familiar em discussão: uma análise da afetividade e dos vínculos familiares pós-modernos sob a perspectiva filosófica eudemonista. In: PEREIRA, Dirce do Nascimento; CONSALTER, Zilda Mara. **Arranjos familiares e alguns temas correlatos**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Parecer: Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**. Rio de Janeiro, 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 06 jan. 2020.

SÊDA, Edson. Artigo 98. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coord). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 13 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos. **Revista Defensoria Pública da União**. n.8, jan/dez.2015.

SILVA, Gabriel de Oliveira. Solicitação de refúgio em favor de crianças e adolescentes desacompanhados (as): a atuação da Defensoria Pública da União. **Revista Defensoria Pública da União**. Brasília, n.12, jan./dez. 2019.

SHAW, Malcolm. **International Law**. 6 ed. Cambridge University Press: United Kingdom, 2008.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 6 ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TAVARES, Patrícia Silveira. A política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

TEPEDINO, Gustavo apud COPI, Lygia Maria. **Recusa a tratamento médico por adolescentes pacientes terminais: do direito à morte com dignidade e autonomia à insuficiência do regime das incapacidades**. 2016, 141 fls. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento CSM nº 2279/2015**. Cria o Setor Anexo de Atendimento de Criança e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de Pessoas. Disponível em: <https://sites.google.com/view/sancast/legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 09 jan. 2020.

TURKENICZ, Abraham. **Organizações familiares: contextualização histórica da família ocidental**. Curitiba: Juruá, 2012.

UNHCR. Global Trends. **Forced Displacement in 2018**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

UNHCR. **Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection**. Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the status of Refugees. Geneva: UNHCR, 2009.

UNHCR. **The Global Compact on Refugees**. Final draft. 26 jun. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5b3295167/official-version-final-draft-global-compact-refugees.html>. Acesso em: 05 out. 2019.

UNICEF BRASIL. **Cerca de 30 milhões de crianças deslocadas por conflitos precisam de proteção agora e soluções sustentáveis a longo prazo.** Jun. 2018. Disponível em:<
https://www.unicef.org/brazil/pt/media_38582.html> Acesso em: 03 out. 2018.

VACCHIANO, Francesco. Para além das fronteiras e dos limites: adolescentes migrantes marroquinos entre desejo, vulnerabilidade e risco. **Saúde e Sociedade**, v. 23, São Paulo, Universidade de São Paulo.

VENTURA, Deisy. Lei de Migração. In: CAVALCANTI, Leonardo; BOTEAGA, Tuíla; TONHATI, Tânia; ARAÚJO, Dina (Orgs). **Dicionário crítico de migrações internacionais.** Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista TST.** Brasília, vol 79, n 1, jan/mar, 2013.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 30 anos. Salvador: JusPodivm, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. A criança e o adolescente no marco internacional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.) **Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIEIRA, Mara Farias Chaves; OLIVEIRA, Maria Liz Cunha de. Protocolo de atendimento em serviço de reprodução humana assistida do Sistema Único de Saúde – SUS. **Psicologia: teoria e pesquisa.** Brasília, vol. 34, nov. 2018.

ZERMATTEN, Jean. Protecting and promoting adolescence rights: the contribution of International Law and Policy. In: BHABHA, Jacqueline. **Human Rights and Adolescence.** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Sobre a criação do SANCAST

- O sr/sra pode me contar sobre o processo de criação desse setor anexo de atendimento e desde quando passou-se a observar a necessidade da sua criação?
- O sr pode me falar um pouco sobre as atribuições dessa vara da infância?
- Qual o papel da sua instituição relacionado à criança e adolescente refugiado desacompanhado ou separado?
- Antes da criação desse setor, o senhor tinha contato com essas demandas?
- Qual a importância de criar um setor próprio de atendimento para esse público?

Sobre as demandas e atendimentos

- Desde quando o sr/sra passou a perceber demandas envolvendo crianças e adolescentes refugiados desacompanhados ou separados no seu cotidiano de trabalho?
- Sobre o que tratavam essas demandas mais especificamente?
- É possível estimar a média de atendimentos, qual o número de processos e a faixa etária dessas crianças e adolescentes atendidas?
- O senhor tem conhecimento se as crianças e adolescentes passam por outras instituições, como as de acolhimento, antes do processo ter início? (O que acontece antes do procedimento judicial?)
- Há algum contato ou relação com a Polícia Federal?
- Poderia descrever para mim o processo que envolve as crianças e adolescentes quando o caso chega até o SANCAST?

Impressões sobre a infância no processo

- Durante esses processos há alguma discussão relacionada à matéria capacidade civil das crianças desacompanhadas ou separadas? Em qual contexto?
- Há algum momento de fala da criança durante o procedimento que ocorre aqui? Como ele ocorre?
- É possível compreender a trajetória da criança por meio desses relatos?
- Houve alguma modificação no procedimento e no cotidiano da Vara depois da criação da Resolução Conjunta de 2017?
- Poderia descrever para mim como é o procedimento que envolve a criança ou adolescente desacompanhado ou separado hoje, depois da resolução?
- A criança ou adolescente poderia ter alguma participação diferente nesse procedimento?
- O que pensa a respeito da necessidade de nomear um representante antes da possibilidade de solicitar o refúgio e como isso ocorre na prática?
- Quais seriam as suas sugestões para aprimorar os procedimentos envolvendo crianças e adolescentes refugiados desacompanhados ou separados no Brasil?
- Existe alguma outra questão que eu não tenha feito e que considere importante para a pesquisa?

APÊNDICE B
DEGRAVAÇÃO DAS ENTREVISTAS

Entrevistada: Vanessa Terezinha de Almeida

Cargo: Promotora da Vara da Infância e Juventude de Penha de França - SANCAST

Respostas:

1) Relata que não participou da criação SANCAST, pois quando chegou na Vara já existia o setor. A representante do Ministério Público que participou da criação do setor foi a Dra. Fátima, que hoje se encontra no Centro de Apoio da Infância. Ela participou junto com o Dr. Fadigas, o juiz que percebeu a necessidade de criação do setor, pois segundo ele, tinha o caso de uma criança acolhida, que não se identificava os familiares e que depois de um tempo percebeu-se que havia a necessidade de solicitar refúgio para aquela criança, mas os familiares não estavam aqui.

2) Sobre as atribuições da Promotoria junto ao SANCAST, relata que as notícias podem chegar diretamente ao judiciário, sendo que nestes casos eles abrem um procedimento como se fosse um pedido de providências, equivalente na infância ou pode ser direto pela promotoria ou outros órgãos, como Cáritas e ACNUR. A Promotoria atua somente com crianças e adolescentes. Chegando a informação, irá funcionar mais ou menos como um procedimento da infância. Ocorrem reuniões trimestrais, discussão de caso via videoconferência com toda a rede, inclusive com ACNUR, Cáritas, a rede de assistência social, eventual entidade de acolhimento, pois a criança e o adolescente precisa ter algum lugar para viver, pois na maioria dos casos os familiares não estão aqui, tem casos de familiares ameaçados no lugar em que estão e que não conseguem se locomover e outros casos em que os familiares estão em lugares conhecidos, como um caso em que sabe-se que a mãe está na França, mas o filho ainda não conseguiu o visto para ir para lá. A Promotoria tenta a discussão com todos os órgãos e se trabalha trimestralmente com esses casos, além da expedição de ofícios, essas coisas, mas a discussão é frequente. Depois, se o caso aumenta de complexidade se realiza, assim como ocorre na infância, uma audiência concentrada, com todos os órgãos da rede, escuta a criança e o adolescente, até também para entender o que ele quer, o que ele precisa. A gente também tenta facilitar junto aos órgãos o pedido de refúgio, de asilo e tudo que for possível. Fica bem parecido com o procedimento da infância “normal”, só que a gente amplia, amplia com órgãos de atenção própria. Se a gente sabe onde estão os parentes (tem casos que a gente sabe que a mãe foi presa por tráfico de drogas) ele deixa de ser um pedido de providências, porque precisa do contraditório, diferente de quando a gente não sabe onde estão os familiares, pois a partir do momento em que você precisa afastar do convívio por algum outro motivo mais grave, por um tráfico de pessoas ou quando a gente consegue identificar onde está a pessoa para citar ou se é um caso de abandono, onde o convívio já foi rompido, aí é através de ação. Ação para aplicação de medidas, nos termos do 101 (ECA). Há uma atuação com contraditório e uma sem contraditório. Tem as duas. A defensoria geralmente participa também. A estadual.

3) PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: São os mesmos que tem para com a infância de nacionais. Garantir que essas crianças não estejam expostas a situação de vulnerabilidade e buscar sempre a concretização dos direitos de todos eles. A gente acompanha até o pós acolhimento, nos casos em que os pais conseguem vir para o Brasil depois. A gente continua acompanhando para ver se precisam de alguma, se está tudo bem. Até andamento escolar, faltas, saúde, tudo a gente acompanha no procedimento.

4) ANTES DA CRIAÇÃO DO SETOR O MP TINHA CONTATO COM AS DEMANDAS...: Eu não tinha. Eu estava no interior. A Dra Fátima não sei, não poderia dizer por ela. Nas cidades em que fui titular antes não tinha nenhum caso semelhante.

5) QUAL A IMPORTÂNCIA DE TER UM SETOR PRÓPRIO...: As demandas são diferentes e precisamos capacitar a rede. Acaba que parte da rede é a mesma, mas ela precisa aprender a auxiliar no pedido de refúgio, não é um pedido fácil, nos recursos, ter contato com os outros órgãos, e a gente acaba tendo no setor de serviço social e psicologia profissionais que falem outros idiomas, porque a maioria deles quando chegam precisam aprender a falar português e esse contato precisa ser fácil. Os órgãos encaminham a informação direto para a gente. Recebemos esses dias informações sobre alguns casos de, nem são casos de refúgio, são maioria casos de migração, mas eles mandam para o e-mail da promotoria, ouvidoria, eles pedem orientação e eles encaminham assim que chegam. Mesmo que não seja caso diretamente de refúgio, o setor atua. O que pode acontecer nestes casos é que pode não ser esta promotoria a acompanhar o caso, pois depende de onde a criança estará, mas a gente dá todo o direcionamento daqui. Mesmo quando chega notícia de abuso, a gente encaminha para a autoridade competente e dá as primeiras informações. Se eu já tenho a informação de qual é o CREAS, eu já direciono, já aciono os outros órgãos também.

6) DESDE QUANDO PASSOU A PERCEBER ESSAS DEMANDAS NO SEU COTIDIANO DE TRABALHO...: No ano passado (2018) elas eram mais frequentes. Nesse ano (2019) elas estão ficando mais escassas. E é uma demanda diferente. A gente já chegou a ter casos que a gente percebe um pouquinho de choque cultural bem forte, tanto com a cultura brasileira ou com outras crianças refugiadas, crianças de origem estrangeira, por conta de problemas no local de origem, que antes a gente não se atentava. A gente teve um caso de um adolescente acho que da Nigéria ou do Congo e uma criança de um outro país fronteiro e tinha uma rivalidade lá e a gente não entendia o que estava acontecendo aqui, que isso estava sendo replicado. Então essa demanda é uma demanda diferente.

7) SOBRE O TRATAM AS DEMANDAS, MATÉRIA JURÍDICA...: Na maioria das vezes se discute o que falta para regularizar a documentação, colocação em escola, curso profissionalizantes, preparar para autonomia, os pedidos de refúgio, ver o que está faltando e se é possível a reunião com a família. Sendo a família vindo para cá, seja o adolescente indo para o país onde os pais estão. Sempre ouvir a opinião da criança e do adolescente também. Tem uns que não querem ficar aqui, já outros manifestam esse desejo.

8) É POSSÍVEL ESTIMAR MÉDIA DE ATENDIMENTOS, NUMERO DE PROCESSOS E FAIXA ETÁRIA...: Uma estimativa por alto: a média de atendimentos, pelo que me recordo, de um documento do setor técnico recentemente, até mais ou menos começo do 2 semestre do ano passado (2018) era de pelo menos um por semana, quase. Atualmente tem sido um por mês ou menos. A gente ainda não conseguiu identificar o que aconteceu. Se o controle de fronteira aumentou, se as pessoas deixaram de procurar, se foi a crise financeira que fez com que as pessoas não viessem mais para cá. Aproximadamente temos entre 15 e 25 sendo atendidos em entidade de acolhimento. Era um número muito maior e por um tempo eles ficavam no mesmo SAI, facilitava o convívio, para manterem os laços culturais, facilitava para eles. Porque a equipe técnica também precisava ter um preparo diferente. Atualmente esse serviço foi encerrado e a maioria não está na mesma entidade. Estão espalhados.

9) SE AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES PASSAM POR OUTRAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO...: A maioria deles não foi pela polícia federal. Foi pelo ACNUR ou foi por algum outro órgão que eles acabaram chegando. Ou eventualmente estavam em situação de rua, a pedido. Eles passam por outros órgãos, passam pelo CREAS, acho que a minoria dos casos que eu tive contato eles passaram pela PF. A nacionalidade mais comum atendida é do Congo, maioria de países africanos. Achei que teríamos um aumento da Venezuela, mas por enquanto ainda não vi.

10) **MOMENTO PROCESSUAL DE ATUAÇÃO DO MP...** Desde o primeiro contato. Independente de por onde chega, chegando no judiciário vem para a gente, chegando no MP a gente acaba provocando o judiciário. Então a partir do primeiro momento em que chega a notícia. Todo osistema disposto no ECA se aplica de imediato.

11) **COMUNICAÇÃO COM A PF...** Aqui temos contato com todas as polícias, mas sempre no âmbito protetivo, nunca repressivo. Tem, mas é mais forte com o ACNUR, Cáritas e outras Ongs. É mais forte quando tem algum indício de tráfico de pessoas ou algum aspecto criminal.

12) **COMPETENCIA MPF E MP...** Desde que estou aqui não teve nenhum. A nossa atuação aqui é mais no âmbito da proteção, que é competência estadual. Acredito que mais no começo, estou supondo, isso deve ter sido discutido. Eu ainda não precisei, mas em outros casos em que houve a necessidade de contato com o MPF isso foi feito tranquilamente, sem nenhuma dificuldade. Nos casos criminais é mais comum, já aconteceu em casos de tráfico de crianças, esse contato é bem próximo.

13) **MUDANÇA NA ATUAÇÃO DO MP DEPOIS DA RES. CONJ. 2017...** Cheguei depois, não tive contato com o procedimento antes para dizer se era uma forma diferente.

14) **DESCRIÇÃO DO PROCEDIMENTO...** Basicamente, tentar ouvir a criança. Tentar garantir que os pais, quando for o caso, tenham acesso ao contraditório também. Mas no geral, quando as crianças vem, é porque os genitores mandaram porque estavam em condições insustentáveis no país de origem, é garantir as mesmas coisas que a gente garante para nossas crianças e adolescentes daqui. Com a dificuldade que eles tem que aprender a língua, se ambientar a cultura e acionar os órgãos em relação ao refúgio. A promotoria sempre recebe informação sobre o acompanhamento nas instituições. Os processos tanto do SANCAST quanto da vara da infância tem girado com uma frequência quase semanal, então as informações chegam numa frequência bem grande. O prazo mínimo é de 30 dias para chegar a informação atualizada e essas discussões de caso são trimestrais e audiências no estilo de concentradas na mesma frequência. É bastante. Sem prejuízo, as entidades de acolhimento ligam, vem aqui, quando tem alguma situação diferente eles pedem para gente ir no SAICA e a gente vai, tanto eu como o Dr. Fadigas, inclusive finais de semana a gente já foi por conta de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou solicitantes de refúgio, independente. Até a última vez que me recordo foi por um solicitante de refúgio e a equipe técnica foi com a gente num domingo de manhã. A gente tem ainda um grupo no whatsApp, então qualquer coisa, notícia mais urgente, a gente já orienta o que precisa ser feito, o que não precisa, o que vai no processo... Já teve casos que eventualmente chega a notícia e eles encaminham para o Dr. Fadigas, por WhatsApp, já faz a audiência no mesmo dia ou na data mais próxima, isso também é possível.

15) **COMPREENSÃO DA IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MP NESSAS DEMANDAS:** São direitos humanos fundamentais. Então é importante assegurar os direitos todos e garantir que a gente vai assegurar aos refugiados os mesmos direitos que aos nossos, em igualdade de condição e garantir o mínimo, garantir que ele são bem-vindos aqui e que vão estar protegidos, garantir o cumprimento do estatuto.

16) **DISCUSSÃO RELACIONADA À CAPACIDADE CIVIL:** Nos processos que participei não teve nenhum, mas teve alguns casos em que não se sabia exatamente a idade da pessoa que estava pedindo, se seria um caso de acolhimento, de proteção pela infância ou não. Eu tenho conhecimento que em alguns casos até foram feitos estudos da ossada para poder verificar a idade, nos que eu participei essa discussão já tinha acabado. Mas não chegou

nenhum novo assim que não seja de criança bem pequena, mas normalmente tem, tem uma discussão prévia sim, no intuito de proteger e na dúvida a gente protege, como se fosse criança e adolescente, na dúvida continua pela infância e juventude.

17) MOMENTO DE FALA DA CRIANÇA DURANTE O PROCEDIMENTO: No mínimo até 3 vezes, a cada 3 meses ela é ouvida. Nas discussões de caso só se ela pedir ou se a entidade de acolhimento identificar a necessidade porque a gente faz por videoconferência. Agora nas concentradas, sempre e todas as vezes que a gente faz no abrigo as crianças e adolescentes são livres para falar sobre qualquer assunto, a gente para, a gente não volta, a gente conversa a todo momento. É normal a gente vai para falar com uma criança só e a gente acaba falando com todas. E isso geralmente fica gravado, porque a gente faz audiência com toda a rede presente. Só o ACNUR e a Cáritas que às vezes não estão presentes na discussão de casos. Acho que a Cáritas mais vezes eu ACNUR mais vezes por videoconferência, pois às vezes estão em Brasília e não estão por aqui, mas estão bem presentes. Muito presentes em termos de orientação jurídica. Eles orientam bastante as entidades de acolhimento que no final acabam sendo responsáveis por preencher os formulários dos pedidos e auxiliam bastante.

18) É POSSÍVEL COMPREENDER A TRAJETÓRIA DAS CRIANÇAS POR MEIO DOS RELATOS: Sim. Na maioria das vezes sim. Eles contam. Mas algumas vezes acabam vindo com um histórico meio falho, de atendimento de saúde, se tinha alguma doença preexistente, porque às vezes elas vem muito pequenas e elas não se recordam. Já teve casos de crianças que diziam que tinham algum problema, mas que não sabiam qual era. E a dificuldade de localizar a documentação costuma ser grande. Elas chegam na maioria das vezes sem nada.

19) NECESSIDADE DE REPRESENTANTE: Na prática, como eles estão em entidade de acolhimento o representante é o gerente do SAICA, mas todas as decisões mais relevantes passam por decisão judicial e passa por avaliação por psicóloga e assistente social, se isso vai ser de algum proveito para a criança e para o adolescente. O gerente do SAICA representa, mas nem tanto. Acaba sendo uma decisão apoiada por outros órgãos.

20) SUGESTÕES: Sugestão bem ampla. Primeiro deveria ter algum atendimento já nos aeroportos, não esperar chegar em situação de rua, situação de alta vulnerabilidade para a rede começar a funcionar.

21) CAPACITAÇÃO DA REDE: Aqui a gente faz cursos com certa frequência. Eu cheguei depois, mas o Dr Fadigas está na Vara há muito tempo e ele tem bastante curso de capacitação com a rede, uma frequência no mínimo mensal. É a capacitação no geral, seja para lidar com os refugiados, para lidar com pessoas com doença mental nas entidades de acolhimento – SAICA, não sei se lá funciona da mesma forma que aqui, se lá é por convênio, se é pelo município, mas aqui é o terceiro setor. No Estado de São Paulo a maioria é assim. Aí eles passam por capacitação para tratar de todos os temas. É bom. A equipe técnica daqui é diferenciada.

22) OUTRA QUESTÃO: Acho que seria importante apurar porque está havendo a diminuição. Porque não diminuiu os casos das pessoas que necessitam de refúgio. O que está acontecendo? Não sei se eles estão na clandestinidade e não estão procurando tanto os órgãos assistenciais, ou se o controle de fronteira está mais forte, não sei. Esse é um tema frequente das nossas discussões. Mas esse é um tema recente ainda, não foi possível elencar um motivo.

QUESTIONADA SOBRE AS PRÁTICAS FORA DA CAPITAL SP: É possível [o atendimento] como se fosse vara da infância normal. Mas daí fica com problema na rede, porque não sei se aciona os órgãos certos, se sabe como acionar, não sei se criou um fluxo. Se

criar esse fluxo e aplicar para todos os lugares, dá para fazer, é o que acontece aqui com os casos fora da capital. É que tem pouco caso. Como é especializada [SANCAST] o pessoal acaba procurando, sabe que existe o SANCAST o pessoal vem aqui no fórum, no balcão. Mas acho importante pelo menos uma especializada acho importante. Acho que facilita o trabalho, auxilia o contato, não é sempre que você tem no interior profissionais aptos a falar vários idiomas, por exemplo. Só aí já barra a comunicação. Se você não sabe o idioma você não consegue saber de onde a criança veio, se ela está sentindo alguma dor, se precisa de alguma coisa, isso já dificulta, você não consegue saber de pronto,

Entrevistado: BERNARDO LAFERTE

Cargo: COORDENADOR GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS – CONARE

Respostas

1. Você poderia me explicar em qual contexto surge a resolução conjunta de 09 de agosto de 2017 para o CONARE?

SEM RESPOSTA

2. Antes da resolução, quais desafios, barreiras ou dificuldades a instituição/órgão percebia na solicitação de refúgio ou regularização da situação migratória de crianças desacompanhadas ou separadas?

A primeira dificuldade é entender o contexto da criança. Muitas vezes acabava a criança solicitando o refúgio porque não tinha outra possibilidade de registro migratório. A primeira dificuldade é identificar o tutor da criança, porque ela é civilmente incapaz e administrativamente, não se pode entrevistar incapaz e considerar válido o que ela falou na entrevista. O segundo ponto é: como eu vou entrevistar uma criança sem um tutor ou curador? Isso também não sei até onde eu posso fazer. Hoje já fica mais fácil porque tem a Defensoria ou o Juiz vai nomear um tutor ou curador e depois eu sigo o processo. Mas ainda assim, ainda que eu tenha tudo, o tutor ou o responsável legal, ainda assim é um desafio o processo de refúgio com crianças, porque são raros os casos em que o perseguido, o refugiado, é criança. Quando é assim normalmente é uma perseguição imputada e não a ele diretamente. Segundo, como eles são civilmente incapazes, até onde eu consigo inserir no processo o que ele falou na entrevista. Esse é um grande desafio.

3. Qual o papel da sua instituição/órgão para construção da resolução conjunta?

O CONARE é o órgão competente para deliberar sobre a instrução dos processos de refúgio, nossa competência está na instrução dos processos de refúgio, limitado a isso. E daí, como atuar nos casos que envolvem menores desacompanhados?

4. Como foi feita a escolha das instituições/órgão responsável pela criação da resolução?

Eu não estava lá quando da construção normativa, mas certamente foi feita porque eram os órgãos detentores das competências legais e regimentais. O CONANDA como órgão que conhece a criança e o adolescente, o CNIG e o CONARE como órgãos que cuidam da parte migratória. A DPU imagino que tenha entrado por conta da tutoria deles, da responsabilidade perante o processo judicial.

5. Instituições como o Ministério Público Federal não participaram da construção do documento. Existe alguma justificativa para isso?

Não sei se há alguma justificativa para isso, mas o MPF é *custus legis*, é fiscal da Lei, ele não é formulador de política pública, então, muito me estranharia da elaboração da política, pois ele não é executor da política pública.

6. A partir dessa nova resolução, como você descreveria o processo de solicitação de refúgio por crianças desacompanhadas ou separadas no Brasil (citando rapidamente os passos)?

É preciso entender as fases do processo e as autoridades competentes em cada fase do processo. Quem é competente para receber o processo, ali na origem a PF já pode identificar que não há um responsável, um tutor pela criança e desde aquele momento ela já pode encaminhar para o juiz e para a defensoria pública, para que possam tomar as ações cabíveis para designar um responsável pela criança. E enquanto não tem um responsável designado, cabe à Defensoria Pública monitorar essa criança no Brasil e acompanhar.

7. Como o CONARE lida com as solicitações de refúgio feitas por crianças e adolescentes desacompanhados ou separados?

8. Como essa é o volume dessa demanda? Julga necessário pensar em soluções ou fluxos de atendimento mesmo no caso de ser uma demanda ainda pequena?

Respondidas conjuntamente: É difícil falar sobre a 7 porque são pouquíssimas as solicitações. Mais uma vez, como eu falei antes, a gente tem dificuldade na instrução, porque sendo civilmente incapaz, uma criança não tem total consciência do que de fato ocorreu no país de origem, como ela foi parar ali, fica difícil instruir um processo com a complexidade de um processo de refúgio. O melhor que a gente faz é aguardar uma decisão judicial e a partir dessa decisão a gente analisa caso a caso o que acontece. Certamente, um fluxo é necessário, primeiro pela novidade que é receber criança desacompanhadas, não é um fluxo muito comum; segundo pela complexidade e responsabilidade que existe num caso concreto, em território nacional. Outra coisa que é interessante destacar é que não compete ao CONARE acompanhar a vida dessa criança no Brasil e nem a de nenhum refugiado. A competência do CONARE é reconhecer a condição de refugiado. Isso se aplica para crianças e para adultos. O CONARE não é uma espécie de tutor que vai ficar acompanhando a vida, por onde anda, não. Ou a pessoa é civilmente capaz ou ela tem um responsável legal para responder por ela. E o CONARE não pode se sobrepor ao responsável legal. Isso também precisa ficar bem claro. Um protocolo é muito desejável, apesar de ser poucos casos. Talvez ele até mais desejável por que são poucos casos e daí tira da gente a especialização do *modus fatiendi*, do dia a dia. Então seria interessante ter um protocolo, mesmo que com poucos casos, ainda mais porque são casos de grande complexidade.

9. O que se pode compreender por “pontos de fronteira” nos termos da resolução?

Pontos de controle migratório.

10. Houve alguma discussão sobre a capacidade das crianças desacompanhadas ou separadas para a construção desse documento?

Resposta prejudicada

11. A resolução dispõe no artigo 6º que a criança ou adolescente deverão participar e ser consultados durante os procedimentos que envolverem os seus direitos. Como você entende que deve ocorrer essa participação?

Até 18 anos são civilmente incapazes.

A manifestação deve ser exarada pelo representante legal.

12. Qual a importância da representação para as crianças nessas situações?

A criança é civilmente incapaz. O representante é alguém para representar as vontades no processo e em todas as fases para a criança. No Brasil, o Código Civil dispõe sobre capacidade e dispõe que crianças e adolescentes até 18 são inimputáveis, com a exceção do

civilmente incapaz, com a exceção do adolescente maior de 16 emancipado. Então quem dá a definição de civilmente incapaz ou não é o Código Civil brasileiro, não é nenhum conceito sociológico ou antropológico. É uma Lei, então é um critério bem objetivo.

13. Poderia descrever para mim o que são os vínculos de parentesco e os vínculos de afinidade descritos na resolução?

Os vínculos de parentesco e afinidade são os mesmos dados pelo Código Civil. Uma resolução do CONARE não poderia inventar, ampliar ou restringir outros vínculos de parentesco, então são exatamente aqueles que dá o Código Civil. Se muda o Código Civil então certamente mudará a interpretação da resolução.

14. A resolução trata de assegurar o protagonismo da criança nos procedimentos migratórios ou de refúgio. O que vem a ser esse protagonismo?

Sobre o protagonismo da criança, quem tem a melhor capacidade para dizer é o próprio CONANDA, que é a instituição que compreende dos direitos da criança e do adolescente.

15. O CONARE tem alguma forma de contato com os casos atendidos no Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico Internacional de pessoas (SANCAST) de São Paulo?

Não sei se é o centro que tem as crianças migrantes desacompanhadas, mas a gente muito contato com a vara da infância de São Paulo. O dr. Paulo Fadigas é o juiz. Temos uma boa relação. Colateralmente, temos contato com a instituição que abriga as crianças, não sei o termo técnico correto. É uma falha minha no processo de compreensão do sistema de proteção das crianças. Mas a gente tem muito contato com o juiz Paulo Fadigas de São Paulo.

16. Quais seriam as suas sugestões para aprimorar os procedimentos envolvendo crianças e adolescentes refugiados desacompanhados ou separados no Brasil?

A gente precisa refletir sobre o sistema. Como temos poucos casos a gente tem pouca prática para saber o que está bom, o que está ruim, o que a gente tem que tirar. Então, talvez não seja o momento de maturação justamente por termos poucos casos concretos e pouca experiência. Não saberia te dizer de início o que, qual ponto melhorar. O que sugeriria desde o início é que a gente ache uma solução migratória para crianças desacompanhadas. O que não pode é acontecer uma forçação de barra do tipo: ah a criança está sozinha, logo ela está refugiada. Por isso, acho que a gente tem que começar a ampliar esse pensamento.

17. Existe alguma outra questão que eu não tenha feito e que considere importante para a pesquisa?

Não consigo pensar sobre outras questões no momento. Como te disse, temos poucos casos e isso nos traz pouco conhecimento da questão. Faz parte.

Entrevistado: João Chaves

Cargo: Defensor Público da União

Respostas:

SOBRE OS TRABALHOS DO SANCAST E A DPU: Não, nós não tivemos participação no início desse processo. O SANCAST foi uma iniciativa pessoal do Dr. Paulo Fadigas. Pela informação que eu sei, o Dr. Paulo sempre se preocupou com diversos temas de criança e

adolescente. Sempre foi um tema muito forte para ele, ele está pelo menos há uns 20 anos na área e a primeira vez que a gente teve contato com ele, foi quando ele trabalhava com crianças bolivianas, porque tinha muito indício, muita questão de inclusão de criança boliviana na escola, principalmente em 2011, crianças bolivianas que sofriam bullying, então ele fez alguns eventos de sensibilização em escolas sobre esse tema. Depois disso a gente perdeu muito contato e quando a gente voltou a ter notícia do SANCAST ele já estava criado. Inclusive, o próprio site do SANCAST foi ele quem fez, no Google site. Quando a gente conversou da última vez, nossa ideia era de aproximar o SANCAST da DPU por conta da Resolução Conjunta CONARE, CNIG e DPU. A gente ficou de estabelecer esse contato, mas infelizmente ainda não tive tempo para isso. Mas sei que ele funciona e tem uma coisa muito positiva em relação ao SANCAST e o Dr Paulo é que, em uma cidade com mais de 10 milhões de habitantes, como São Paulo, são vários territórios da criança, então cada um seria submetido a uma vara de infância e por mais que as varas tenham coordenação administrativa, elas são muito independentes, cada juiz é um, e um juiz de infância pode ter um entendimento muito diferente de criança migrantes, então foi importante ter sido feita essa centralização na Vara da Penha, isso ajuda bastante, mas a gente não tem um contato tão direto, a gente precisa aumentar esse contato, mas não temos.

DOS CASOS ANALISADOS NO SANCAST ATE HOJE A DPU NÃO TEVE ATUAÇÃO?
Não, não teve atuação.

QUAL O PAPEL DA DPU HOJE PARA A CRIANÇA OU ADOLESCENTE DESACOMPANHADOS OU SEPARADO SOLICITANTE DE REFÚGIO? Em geral, a DPU tem um trabalho muito destacado na área de assistência jurídica a migrantes. Nós temos uma área específica para migração e refúgio que tem 3 defensores, é como se fosse uma área num escritório que só cuida disso e, além disso, nós temos dois projetos especiais. Um que é de atendimento semanal no CRAE que é o Centro Regional de Atendimento a Migrantes da Prefeitura de São Paulo, a gente atende toda quarta de manhã e nós temos também um grupo específico de atendimento a presos migrantes, que faz atendimento periódico na Penitenciária de Itai, que é só para migrantes no interior de São Paulo e na Penitenciária Feminina da Capital. Daí na feminina a gente faz atendimento semanal, em parceria com uma ONG. E temos também um grupo de estagiários bilíngüe, multilíngüe na verdade, que conta inclusive com estagiários migrantes, que cuidam do nosso atendimento especializado. Então esse é o quadro geral. A DPU está crescendo muito enquanto unidade de atendimento. Em 2017 nós atendemos 1170 casos novos de migrantes. Em 2018 já foram 2400. Isso mostra que é um setor que está crescendo muito. Com relação às crianças, temos alguns pontos que são relevantes. Tem um que muitas vezes passa despercebido que é um problema jurídico que a gente tem, que é de representação legal de crianças acompanhadas de um genitor apenas. Qual o problema: há uma discussão administrativa longa, que eu posso te explicar depois, se você quiser, entre a Polícia Federal, o Ministério da Justiça, a DPU e a AGU, quanto ao modo de representar uma criança para regularização migratória. A DPU entende que basta um genitor, sem autorização de outro, para fazer essa representação, porque um genitor representa legalmente a criança, o genitor tem a guarda natural da criança. Já a AGU em alguns pareceres que já deu ao longo dos últimos sete anos, entende que é necessária a presença dos dois genitores ou pelo menos a presença de um genitor e a autorização do outro, para suprir esse consentimento e alega que isso preveniria melhor o sequestro internacional de crianças. E a DPU entende que não, que isso cria um óbice à regularização migratória, é melhor ter uma criança documentada, mesmo para fins de eventual busca e apreensão e posterior devolução no caso de sequestro internacional, do que uma criança indocumentada, porque não consegue

o documento porque o pai é ausente, o pai sumiu, enfim. É uma punição para a criança, porque já sofreu o abandono de um dos genitores, então sempre foi um grande tema para a DPU. Vai e vem esses entendimentos administrativos para lá e para cá, tem Ação Civil Pública que discute isso, enfim. A partir de 2017 a DPU deu um salto na prestação de atendimento à criança, por conta da Resolução Conjunta CNIG, CONARE, CONANDA E DPU. Eu vou explicar rapidamente como é esse processo. A DPU em 2017, mais ou menos, ou final de 2016, começo de 2017, foi provocada pela Secretaria de Criança e Adolescente, do Ministério da Justiça, ou pelo Ministério dos Direitos Humanos, não lembro, para se manifestar sobre a possibilidade de participar de algum tipo de iniciativa em favor de criança ou adolescente migrante desacompanhado ou separado. A DPU, óbvio, se colocou à disposição e salvo engano, o Brasil precisava apresentar resultados quanto o cumprimento da observação geral 06 do Comitê dos Direitos da Criança e apresentar um produto. Não era um tema forte, das crianças e adolescentes desacompanhados, não estava no radar, como a gente fala, não estava mapeado e houve essa iniciativa. Como a gente poderia produzir algo. Foi feita uma minuta inicial e aí, que é hoje a Resolução Conjunta CONANDA, CONARE, CNIG e DPU, em que haveria o estabelecimento de um protocolo de acolhimento a esse público. E nesse protocolo foi detectado um ponto cego que é a da representação legal. Como você vai fazer a representação legal sem os genitores e ao mesmo tempo eficiente. Por isso, foi incluído um artigo que prevê que a DPU faz a representação legal das crianças e adolescentes desacompanhados ou separados, para fins de regularização migratória. A partir daí, essa resolução foi publicada em agosto de 2017, antes da vigência da nova lei e a partir daí a DPU passou a receber em vários locais, São Paulo, Curitiba, algumas cidades do Nordeste, casos muito pontuais de cumprimento dessa resolução. A imensa maioria deles de separados. Mas também nós não temos um mapeamento nacional disso. O grande salto de atenção que esse tema sofreu foi em 2018, porque com a instalação da operação Acolhida em Pacaraíma a DPU foi até lá fazer uma exploração e a nossa missão pioneira percebeu que havia uma demanda muito grande justamente da aplicação da resolução conjunta, por conta da quantidade de crianças venezuelanas, crianças e adolescentes venezuelanos que chegavam desacompanhados ou separados e também uma situação de crianças indocumentadas, que não tinham nenhum documento e que, como não tinha como fazer a prova efetiva do alegado vínculo com o pai ou com a mãe, precisava fazer a entrevista prevista na resolução. Então a gente percebeu que era um misto de atuação, que era importante estar lá, fizemos essa missão de convencimento interno e colocamos uma missão permanente, que se iniciou em agosto de 2018. Então desde agosto de 2018 a gente tem permanentemente DPU na operação acolhida e somente no segundo semestre de 2018, de 1º de agosto de 2018 até 31 de dezembro, nós fizemos 1057 entrevistas da resolução. Acabou que a gente não tinha noção da dimensão da importância que esse tema ia tomar. De modo geral, eu falo pela minha experiência de São Paulo, eu faço pelo menos duas ou três entrevistas dessas por mês, meus colegas devem fazer também, para o cumprimento da resolução e se mostra muito eficiente, porque se não fosse a resolução, a criança ia estar sujeita a um processo de regularização de guarda, ou seja, o guardião de fato teria que ir na Vara de Família, é um processo lento, ia passar meses aguardando a decisão da guarda provisória, e só depois poderia fazer a regularização da situação migratória. No caso da desacompanhada seria pior ainda, porque tem muitas crianças desacompanhadas que não querem, se recusam a ir para o acolhimento institucional e ficam sem representante e ao mesmo tempo privadas de qualquer direito ou documentação, e isso ajuda bastante. A gente tem feito o cumprimento da resolução conjunta, não só para solicitações de refúgio, muito embora seja estatisticamente o maior destaque. Até porque em geral as crianças não tem outra forma, principalmente as crianças africanas não tem outra forma de regularização, mas

também para outras situações, acordo do MERCOSUL, portaria 9 que trata dos venezuelanos, enfim, a gente um leque bem grande de possibilidades agora e também a portaria 197, que a gente não tem conseguido aplicar por falta de conhecimento da Polícia sobre ela, mas a gente quer aumentar o número de solicitações de residência com base na portaria 197.

EM TERMOS DE ETAPAS, PODERIA EXPLICAR COMO O PROCEDIMENTO SE INICIA E COMO SE DESENVOLVE? Sim. O procedimento eu vou explicar como funciona na DPU São Paulo e em Pacaraima. Primeiro em Pacaraima, porque é mais visível. A criança chega no controle migratório que é a porta de entrada do Brasil. Quando passa pelo controle migratório, o policial detecta aquela situação de desacompanhada ou separada e avalia se é um caso em que a pessoa manifestou interesse em residir no Brasil. Manifestou interesse em residir no Brasil, é separada ou desacompanhada, o que o policial da migração, do controle migratório detecta: essa criança não vai conseguir obter a documentação sem o pai ou a mãe, sem o representante legal, então já encaminha para a sala da DPU, que fica dentro do espaço físico da Polícia. É uma salinha reservada, com duas mesas, para dois defensores. E aí nós fazemos a entrevista de análise de proteção, que está prevista como o anexo I da Resolução Conjunta. Colhemos alguns dados básicos para iniciar a entrevista e a gente lida como se fosse uma entrevista semi-estruturada, não ficamos só preenchendo os dados, a gente faz uma escuta bem ativa e qual a nossa ideia, o nosso foco inicial nessa entrevista: é detectar se há alguma situação suspeita, ou seja, se aquele tio é realmente tio, se a avó é realmente a avó, isso tem uma questão intuitiva, óbvio, inicial, mas depois nós fazemos algumas verificações, que ainda são informais. A gente não tem um protocolo, um material técnico e verificação de indícios, isso é uma coisa que falta no Brasil, que seria, rapidamente, se a criança tem vínculo afetivo, se responde aos comandos, se está nervosa, se está muito angustiada, a gente sempre pergunta para a criança se ela sabe o nome do pai, da avó, se ela sabe quem é, se gosta ou não, mas sempre num tom adequado, inclusive a própria Resolução diz isso, que tem que ser num tom adequado à idade e à compreensão. E a gente vai sempre perguntando por uns indícios, pergunta onde morava, em algumas situações, principalmente com adolescentes, a gente faz a escuta separada, do adolescente e do suposto guardião, para ver se a história bate. A gente faz isso, mas na imensa maioria das vezes, logo nas primeiras quatro perguntas a gente já detecta que tem vínculo. No caso da criança e do adolescente separado. E aí a gente começa a entrevista, pergunta de onde veio, endereço, enfatiza muito endereço para saber os contatos, faz uma avaliação muito rápida se criança parece bem ou não e, no final, a gente faz uma recomendação, se a criança deve solicitar a autorização de residência pela portaria 9 ou refúgio. A gente tem uma tabela interna da DPU que indica qual é a hipótese elegível, qual é o caso, qual é a hipótese indicada, assinamos e com isso a criança vai até outro posto da Operação Acolhida, dentro do chamado posto de triagem, em que faz a solicitação de autorização de residência propriamente dita, seja autorização da portaria 9, seja o refúgio. Então isso supre a ausência dos pais, é uma coisa realmente muito boa. No caso do desacompanhado, a gente ainda tem outra questão. Muitas vezes, o desacompanhado a gente encaminha para o Conselho Tutelar, quando a gente identifica uma situação de risco, especialmente as que estão abaixo dos 16 anos, mas em muitas situações a gente não faz esse acionamento. Muito embora a Polícia faça obrigatoriamente, por conta da resolução conjunta, a DPU não faz porque entende que não há situação de risco, é o caso, por exemplo, de adolescentes de 17 anos que já são muito autônomos, que já tem autonomia própria, que já são pais ou mães, daí nesse caso, a gente sempre pergunta, explica como funciona o sistema de acolhimento no Brasil, se a criança não quiser o acolhimento, a gente respeita ao máximo isso, e a gente sempre orienta, a uma possibilidade que é bastante antiga no Brasil, mas que

ainda existe que é a da emancipação civil. Se quiser a emancipação, a gente diz olha, se você se considera nessa situação você pode procurar a defensoria do Estado na cidade em que você chegar para essa finalidade. Falta um acompanhamento melhor sobre isso. A gente não consegue acompanhar os casos, porque é tudo passagem e também o que a gente percebe é que não há nenhum modelo intermediário entre acolhimento institucional e família substituta e a liberdade plena ou autonomia plena. Não há, por exemplo, nenhuma situação em que a criança possa ter uma assistência quando está nessa fase de 16, 17 anos que garanta autonomia, mas ao mesmo tempo, garanta algum tipo de proteção, a gente não consegue fazer um referenciamento a locais, então a gente sabe que esse é um ponto muito difícil, que é a falta de, até mesmo de instrumentos, equipamentos, que garanta algum tipo de apoio. E a gente sempre sugere que a criança procure os CRAS, os Centros de Referência e Assistência Social, a gente sempre sugere isso para a criança ter um referenciamento territorial, mas óbvio que é difícil, até hoje para tratar de assuntos de assistência social para migração a gente tem essa dificuldade, porque todo o sistema de assistência social é baseado no referenciamento físico, territorial, e o migrante ele está em trânsito. Esse é o trabalho que a gente faz lá, está documentado, tem estatística. Em São Paulo, é assim: a criança ou adolescente chega no atendimento, em geral com um guardião de fato, quando o atendente detecta isso, a gente tem uma narrativa padrão, que é uma espécie de protocolo de atendimento onde são feitas várias questões específicas, colhidos os dados, fontes de endereço e qual é a ideia, a gente colhe isso, registra no nosso sistema interno e o defensor recebe o caso na sua caixa de entrada do sistema. Quando o defensor recebe a indicação é que ele ligue para a criança, para o guardião de fato ou para o próprio adolescente e agende a entrevista da resolução de análise de produção. Eu ligo, aliás, quando recebo o caso, dois três dias e agendo a entrevista, a criança vai na minha sala, e aí não é mais aquele atendimento que eu estava te falando, é uma sala reservada, faço a entrevista, explico como funciona, faço a orientação para ir até a DPE para providenciar a Ação de Guarda, a DPE de São Paulo, tem uma vantagem que para essas questões tem um plantão semanal no CIC do Imigrante, que é o Centro de Integração do Migrante, na Barra Funda, e entrego o formulário preenchido, com o encaminhamento para ir até a Polícia Federal, sempre fazendo a indicação de qual é a preferência para a regularização migratória e assim, depois de uma ou duas semanas eu ligo para perguntar se conseguiu. Depois disso, eu encerro o trabalho. A gente não faz o acompanhamento, infelizmente, de saúde, educação, a gente não tem assistente social no quadro, a gente não tem técnico para fazer visita técnica, acaba sendo mais o atendimento jurídico. Que óbvio já é uma coisa grande, que dá trabalho, mas que não é o suficiente. Tudo que envolve a aplicação de medidas protetivas, especialmente, protetivas mesmo ou socioeducativas, não tem a atuação da DPU, é sempre a DPE que atua. A DPU só atua para a criança migrante para a regularização migratória. E acredito que haja um defensor vinculado à Vara da Penha, que faça a atuação no SANCAS. Então essa atuação que seria de cumprimento do ECA, a DPU não atua, não interfere.

É A PARTIR DESSE MOMENTO QUE A CRIANÇA OU ADOLESCENTE CONSEGUE FORMALIZAR A SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO? Consegue, exatamente. Ele pega isso, vai na polícia, a polícia já reconhece esse tema, já está treinada para isso e não há problema. O que a Polícia faz também, quando é solicitante de refúgio, é colocar no protocolo, que é aquele papel, hoje se chama documento provisório de RNM, naquele papel colocar o nome do responsável legal, eu até brinco que não deveria se chamar responsável legal, porque não é responsável legal. Eu sou, digamos um representante legal *ad hoc*, para aquele ato específico, mas o que eles colocam como representante legal é o guardião de fato, mas guardião de fato

não é responsável legal ainda porque não teve nenhuma decisão, sequer de guarda provisória. Então esse é um detalhe que escapa. Se você me permite, outro detalhe que escapa. Não tem nenhuma previsão legal para essa resolução. Em tese, se você for ver tanto pelo Código Civil, quanto pelo ECA, essa resolução legal é ilegal nesse aspecto que concede à DPU o status de representante legal da criança. Você pode dizer, por um lado, que a DPU tem essa tarefa de curadorias especiais. A Curadoria está prevista na Lei complementar 80. Você pode argumentar por esse lado. Mas por outro lado se você for pensar o subsistema de criança e adolescente, como um subsistema a parte, um microssistema, eu acredito ser possível concluir que, toda guarda de criança, só pode ser feita sob o crivo judicial, nem que seja aquela guarda provisória, sem audiência, mas sob o crivo judicial. Acho que isso dá uma boa discussão também, sobre a legalidade dessa resolução. É um tema que ninguém quer discutir agora. Por inconveniência e porque bem ou mal está funcionando e acredito que bem, especialmente no contexto emergencial de Pacaraima. Mas se for mais aprofundado o exame, a própria legalidade dessa representação pela Defensoria pode ser questionada. Por um lado tudo bem, a gente tem uma curadoria especial, mas uma curadoria que não está prevista em lei? Dois: uma curadoria especial para um grupo vulnerável, cujo microssistema protetivo sempre indica a representação após determinação judicial, então é um tema a se pensar.

O SENHOR ACREDITA QUE ESSA QUESTÃO DECORRE DA RELAÇÃO COM O REGIME DAS INCAPACIDADES DO DIREITO CIVIL BRASILEIRO? Não, eu acredito que não. Acho que ela não decorre disso. Eu já pensei sobre essa hipótese por exemplo no caso do maior de 16 que tem a questão da assistência e tudo. Olha, em algum momento tem que ser fixado um assistente também, então acho que acaba sendo o mesmo problema. Então não é tão forte o tema da capacidade.

PODERIA DESCREVER A RELAÇÃO QUE HÁ ENTRE A DPU E A POLÍCIA FEDERAL? Olha, em São Paulo, nacionalmente é muito boa, nós temos um diálogo aberto com a CGPI, que é a Coordenação Geral de Polícia de Imigração, que é um órgão que tem tido uma atuação bastante positiva, e qual o problema da CGPI é que eles tem uma função consultiva e de estabelecimento de normas internas, mas eles não tem função hierárquica, ou seja, eles não podem rever atos das delegacias locais, as chamadas DELEMIGs, isso é um problema, porque vez por outra causa alguns impasses. Aqui em São Paulo a relação é muito boa com a DELEMIG e especialmente com o núcleo da polícia, a gente tem alguns pontos de divergência jurídicos, que a gente enfrenta, como advogados em alguns casos a gente tenta alterar alguns entendimentos por via de advocace, recomendação, atuação extrajudicial, outras por atuação judicial, mas tudo bem, faz parte do jogo. A gente percebe muita dificuldade para pacificar os agentes dela sobre o tema, porque é um tema muito complexo, com muitas nuances, isso não estou falando só de criança desacompanhada, falo no geral, porque eles trabalham muito com agentes terceirizados. Em São Paulo a Polícia Federal tem mais de sessenta, cento e dois terceirizados que são eles que atendem e os policiais ficam supervisionando. E são pessoas em geral que estão no primeiro emprego, nunca trabalharam com direito, muito menos trabalham com migração, pouquíssimos falam inglês, acho que nenhum francês e isso dificulta a comunicação e vez por outra a gente percebe erros de atendimento e a gente tenta sempre apontar esses erros para a delegacia para prestar uma melhor atenção aos terceirizados para ficar mais atento a isso, mas os erros são frequentes. Já melhorou bastante, mas a gente ainda percebe que há ainda uma questão de dificuldade de capacitação que é percebida pela própria polícia.

EM RELAÇÃO AO MPF, HÁ ALGUMA PROXIMIDADE OU ATUAÇÃO NESSE MOMENTO? Não, zero. O MPF faz questão de dizer que não há nenhuma atuação em caráter individual. Na discussão da resolução também não participou em nada. O MPF tem um grupo que trabalha questões de migração, mas nessa discussão não participou em nada.

COMO ACONTECIAM ESSES TRABALHOS ANTES DA RESOLUÇÃO? Antes da resolução, quando haviam casos de separados ou desacompanhados, não tinha outra saída, no caso de separados que é a hipótese mais comum, era primeiro regularizar a guarda para depois ir na polícia. A única via era essa regularização de guarda judicial. No caso de desacompanhados era totalmente imprevisível. Não havia nenhuma possibilidade. A única via seria a decisão da vara de infância, que provavelmente seria acoplada ao acolhimento institucional e aí a representação seria feita pelo gestor do abrigo, pelo gestor da instituição de acolhimento.

É POSSÍVEL IDENTIFICAR EM QUAL MOMENTO A CRIANÇA SE TORNA DESACOMPANHADA OU SEPARADA? Olha, é possível fazer essa identificação sim. Muitas vezes, eu vou te dar o exemplo da Venezuela, que a gente recebe muito. Muitas vezes, na fronteira a gente percebe a situação de desacompanhados ou separados porque os pais migram primeiro e deixam os filhos com os avós. Agora, ficam numa situação péssima no Brasil, conseguem um emprego, alguma coisinha, um lugar para ficar, etc. Depois que estão estabilizados eles tentam trazer os filhos. E aí durante o processo migratório, desde a saída da cidade de origem até a chegada na cidade de destino no Brasil a criança está separada ou eventualmente até desacompanhada, caso, por exemplo, eu recebi uma pessoa lá que estava com o vizinho. Tá, o vizinho está acompanhando, mas ele não é nenhum familiar extenso, não tem nenhum dever de guarda, então fica num limiar entre desacompanhado e separado. Eu prefiro tratar como criança desacompanhada nesse caso, vizinho não tem responsabilidade. Agora tem outras hipóteses. Uma é a dos adolescentes desacompanhados, que já sofreram pelo excesso de maturidade muito precoce, já vem para trabalhar no Brasil, já há essa questão de, enfim, muitas vezes em outros países crianças e adolescentes já começam a trabalhar bem mais cedo que no Brasil, o que já percebi também em algumas situações é aquela estratégia chamada de criança âncora, de que há alguns indícios, principalmente com crianças angolanas, de que a criança vem primeiro para o Brasil, os adolescentes vem primeiro para o Brasil com um conhecido, tenta se regularizar no Brasil como criança desacompanhada ou solicitante de refúgio para que depois seus familiares, o pai ou a mãe, tentem conseguir o visto para entrar no Brasil para cuidar da criança, ou o visto de reunião familiar ou o visto de visita para turismo. Ou seja, a criança é usada como estratégia para garantir a cadeia migratória familiar, também tem essas questões. Em relação as causas da separação acho que seria mais isso mesmo.

QUAL A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DA CRIANÇA? A importância que eu atribuo é assim, a gente sempre parte de dois pressupostos: um é que a criança é um sujeito de pleno direito, ela é o próprio sujeito da migração dela, não é um objeto, não é uma aberração, ela pode migrar, ela tem direito, inclusive a migrar e a gente tem que respeitar dentro, obviamente da idade, mas tem que respeitar a autonomia da criança migrante. E a segunda coisa é de que a criança detém a verdade, com uma entrevista bem feita, sem constrangimento, num tom adequado, com perguntas simples, ela pode revelar muito mais que uma entrevista com adulto, pela espontaneidade da criança, pela abertura que a criança dá ao diálogo, por exemplo, eu sempre tento criar um ambiente amigável, em Pacaraima tem desenhos pela sala, tem pirulito, tem giz de cera, papel para desenhar, a gente sempre faz isso

para escutar a história da criança, porque a gente tem medo que a migração seja parte de um processo de abuso contra criança, ou abuso sexual ou potencial tráfico de pessoas, ou algum tipo de fraude, por exemplo, documentos falsos e etc, então a gente faz sempre esse trabalho. A entrevista é sempre muito importante por isso. Os dados objetivos não são necessário. Acho que o mais importante é saber se a criança está bem, colocar a criança no centro, saber se ela está bem, regras não importam, saber se a criança está bem é o que importa. Depois dessa detecção aí é que a gente vai tentar ver endereço, telefone, endereço adequado juridicamente, mas sempre colocando o bem estar da criança em primeiro lugar. Em pouquíssimos casos a gente faz o encaminhamento para o conselho tutelar, a gente não faz o encaminhamento para instituição de acolhimento. A nossa questão é muito simples: não importa se a criança está desacompanhada ou separada. Não importa. Se a gente detectou a situação de risco pessoal ou social a gente encaminha para o conselho tutelar. É nosso protocolo de atendimento. O Conselho Tutelar é que vai fazer o encaminhamento dentro do sistema de proteção. Faz o acolhimento, apresenta à vara ou entender que não há risco, enfim. Isso é uma tarefa que compete ao Conselho. Até em respeito à autonomia do sistema de proteção a gente pode até monitorar em algumas situações, para saber se deu tudo certo, enfim, mas não interferir. E a gente não atua como advogado da criança, nada disso. A resolução é um paliativo para criar duas coisas: um protocolo de atendimento para regularização migratória para criança ou adolescente desacompanhados ou separados em região de fronteira ou outro local no Brasil, internamente, protocolo de atendimento inicial. E dois, resolver esse problema da representação legal, pontual, para a regularização migratória. O resto é tudo ECA. Isso a gente faz um esforço para dizer. A criança migrante ela não está submetida nem a um modelo pior de proteção, que seria da resolução, nem um modelo melhor de proteção, que seria a resolução. Ela está submetida ao mesmo procedimento, mesmo sistema de proteção da criança brasileira que é o ECA, não tem nenhuma distinção. Acho que as especialidades como o SANCAST ou o próprio protocolo da resolução são feitos para resolver questões de especialidade, dar um tratamento melhor, linguismo, compreensão do tema, eles são muito vinculados ao atendimento individual, mas em termos jurídicos de proteção, são os mesmos do ECA.

TEM ALGUMA SUGESTÃO PARA MODIFICAR ESSE SISTEMA? É tanta coisa. O que me parece mais importante é capacitação, um, é óbvio, falta capacitação. Dois: envolvimento do judiciário. Eu acho que, por mais que eu valorize meu próprio trabalho, por mais que eu tenha participado da discussão pela DPU da resolução e seja favorável à minha instituição, evidente que precisa ter um envolvimento do judiciário maior. Tem que ter alguma forma de integração do judiciário de uma forma célere com relação à regularização migratória e o que eu acho que precisa ser aprofundado é um protocolo que não seja só de regularização migratória, mas que envolva principalmente saúde e educação. Como é feito o acompanhamento da criança migrante, da saúde e da educação, fazer que a Polícia Federal já consiga também ou qualquer ator que receba a criança já acione a rede de proteção para a efetivação de direitos básicos, no caso do acolhimento institucional seria buscar uma via intermediária entre o acolhimento institucional e a total ausência de proteção, para as crianças migrantes que já vem num contexto em que elas já trabalham, já tem autonomia, então seria necessário a gente pensar numa forma de acolhimento que reconheça a diferença cultural de crianças que já tem autonomia desenvolvida, especialmente adolescentes acima de 14, 15 anos, que já trabalham, alguns até já tem filhos, esse é um tema que não é trabalhado. Então seria, tem muita coisa para aprofundar. Seria construir um modelo, porque a gente não tem um modelo de acolhimento. O Brasil não percebe uma coisa óbvia. A gente trata essa questão

como um absurdo, uma coisa nova, mas não é uma coisa nova no mundo, uma coisa nova nas Américas, tem uma série de exemplos que você poderia colher do triângulo Norte, México e Estados Unidos. Estados Unidos não boas práticas, más práticas. Mas México questão de saúde, educação, acolhimento. A gente tem que encarar também a questão dos nossos vizinhos. O tratamento que a gente dá à criança migrante, não só a desacompanhada ou separada, mas como um todo, controle migratório, regularização, saúde, educação, ação social. Tem muita coisa. Acho que é um campo que se abriu para o Brasil. O Brasil achou que não tinha esse tema. Eu vou dar um exemplo que pode ajudar. Quando eu fiz essa discussão pela DPU em 2017, eu e um outro colega participamos de uma reunião e no final da reunião, ele me olhou e disse “cara, acho que a gente fez uma besteira com esse formulário é gigante, muito repetitivo, é prolixo. Várias questões inúteis. Você pode analisar depois detidamente, várias questões inúteis. Muita coisa que poderia estar não está e tem muita questão repetida. Está muito prolixo.” E eu disse: “Não, fica tranquilo, a gente vai fazer uma vez ou outra” E nessa de uma vez ou outra a gente está fazendo 15 vezes por dia em Pacaraima, enfim, queimei a língua. Achei que seria uma coisa rara e não, é uma tendência, tendência da migração africana, tendência mundial, a gente pode receber vários fluxos e vai sempre passar por situações desse tipo, enfim. Sobre dificuldades, outra questão que eu queria salientar é a dificuldade que a gente tem de mapeamento. A gente não consegue ter, a gente não sabe quais são as crianças, a gente não tem número, a DPU não consegue produzir números. A gente sente muita dificuldade estatística. A gente não sabe quantas crianças desacompanhadas estão por aí, a gente não consegue fazer essa detecção clara nas fronteiras aéreas nacionais para dar uma proteção melhor, então o sistema é ainda muito frouxo e a gente atua de modo reativo, quando alguém procura a DPU. E a gente está nessa fase ainda de estimular a procurar a DPU, mas a gente precisaria ainda ter um controle maior sobre as crianças migrantes que estão no Brasil. A lógica migrante no mundo e também no Brasil é pensada a partir do migrante produtivo. É sempre em questão laboral, carteira de trabalho, documento para ser fiscalizado para trabalhar, é uma lógica securitária e produtiva. E também ela parte de uma ideia mitificada da sagrada família migrante, que é o pai, a mãe e o filhinho e esse núcleo que é imune a qualquer problema de desarranjo familiar ou qualquer problema de separação ou abandono de crianças. E não leva em conta que a criança migrante é um fato, não leva em conta outros grupos, como por exemplo, migrantes idosos. Enfim, acho que falta um aprofundamento sobre o tema. Eu brinco que criança migrante é o pequeno grande tema da migração. Ele é pequeno numericamente, mas muito pequeno numericamente, dentro da migração que já é um pequena no Brasil, não é um grande problema, mas é um grande tema por todo o impacto social que ele causa, por serem crianças, pela altíssima vulnerabilidade, pelos riscos que envolvem, a gente está nesse momento de fortalecer a compreensão, porque também não adianta fazer um modelo x agora aleatório, a gente precisa primeiro compreender. Falta compreensão em todos os níveis. Academia, sociedade civil, principalmente dos agentes governamentais, a gente está quase num nível zero.

OUTRAS QUESTÕES: Eu tenho, por exemplo, tem algumas pessoas que estão questionando se autorizações emitidas por genitores no país de origem podem ser úteis, juridicamente válidas, para permitir a regularização migratória. Ninguém discutiu isso, se vale ou não. A gente presume que não, porque a resolução não menciona, mas em termos de direito internacional privado, é válido? Sim ou não? Uma ação de regulamentação de guarda judicial, porque eu já vi guarda judicial emitida em outro país, ela é válida no Brasil para regularização migratória, para representar a criança? Então são várias questões jurídicas que a gente pode fazer.

Entrevistada: Fátima Liz Bardelli

Cargo: Promotora do Centro de Apoio Operacional da Infância do Ministério Público de São Paulo

Respostas:

PAPEL DO MP NA CRIAÇÃO DO SANCAST: Na verdade, a criação do SANCAST, ela foi uma exigência fática, que começou a partir da prática e depois é que a gente sentiu a necessidade de criar um setor especializado em refugiados que é o SANCAST. Porque tudo começou a partir de um caso de um garoto. Foi um garoto, acho que 2009, no fim de 2009, esse garoto foi encontrado numa visita, visita de inspeção regular de entidade de acolhimento, foi encontrado um garoto, que tinha sido acolhido institucionalmente, esse garoto não falava português, não se comunicava com as outras crianças, dirigentes, enfim, com ninguém, daí a gente foi tentando construir a história desse garoto. E o que a gente apurou: a gente apurou que esse garoto era um haitiano, que tinha na época, se eu não me engano, 11 anos, não tenho certeza, 10 ou 11 anos, era haitiano e havia sido trazido para o Brasil por um outro haitiano também que, parece, que era como se fosse um coioote, um transportador de pessoas, com objetivo de ser entregue para a mãe dele que estava na Guiana Francesa e com isso passaram pelo Brasil. Entraram irregularmente aqui no Brasil e também entrariam irregularmente na Guiana Francesa, só que aconteceu, esse garoto se perdeu no metrô, ele ficou perdido, e a partir do momento que ele ficou perdido ali, acho que a polícia foi acionada, o conselho tutelar foi acionado, ele se perdeu no metrô Penha, e o conselho tutelar efetuou o acolhimento institucional desse garoto. Então isso foi o que a gente conseguiu apurar. Nós então acionamos a Cáritas, que faz um trabalho aqui em São Paulo com Refugiados, que é também ligada ao ACNUR, e a Cáritas providenciou, a gente identificou mais ou menos ali o que o garoto falava, enfim, descobriu-se que ele haitiano e que ele não falava francês, ele falava creole, e aí a Cáritas, como trabalha com refugiados, destacou um refugiado também, um migrante, um refugiado, enfim, que foi fazendo a tradução, o garoto não queria falar, era muito difícil e aí que a gente extraiu toda essa história dele. E não foi num dia. E a partir daí, o que aconteceu. Foi um trabalho difícil porque o garoto não falava, mesmo com o intérprete ele ficava encolhido num canto, não verbalizava muito, mas com o tempo ele foi pegando confiança, começou a se comunicar, até começando a falar português e tal e a gente foi extraindo essa história dele. A partir daí, a Cáritas e a Vara da Infância da Penha acabaram estabelecendo uma relação de proximidade, então o que acontecia. Sempre que a Cáritas recebia a notícia de uma criança nessa condição, de solicitante de refúgio, na cidade, ela acionava a Vara da Penha, para providenciar o acolhimento da criança. Então isso foi se tornando uma prática. A ponto de nós começarmos, lá na Vara da Infância e na Promotoria, as Instituições de acolhimento começaram a receber essas crianças e adolescentes refugiados. Então chegou uma época que nós tínhamos quase todas as crianças e adolescentes refugiados, os abrigos da Penha e a Vara da Penha passaram a ser referência para a Cáritas e a Cáritas é a porta de entrada, praticamente. Toda vez que existe uma solicitação de refúgio de criança e adolescente a Cáritas é acionada. Então, como era criança e adolescente desacompanhada de responsáveis, ela precisava ser acolhida e aí a Vara da Penha era acionada e providenciava o acolhimento institucional. O Ministério Público e a Vara da Penha providenciavam o acolhimento institucional da criança ou adolescente. E a partir daí a gente estava com um grande número de refugiados. E a Vara, o Ministério Público, a Vara, os abrigos, passaram a ter uma expertise no tratamento dessas questões, na solução dessas questões que envolvem essas crianças. E então, posteriormente, isso durou de 2009 até a criação efetiva do

SANCAST, foi em 2015. Então a gente ficou um longo tempo trabalhando com refugiados e conhecendo melhor a rede, as especificidades do atendimento, posteriormente o Tribunal de Justiça baixou um provimento, 2279/2015, do Conselho Superior da Magistratura e o SANCAST foi criado para atender as vítimas estrangeiras de tráfico de pessoas, desde que crianças e adolescentes. Então todos os processos de crianças e adolescentes refugiados passaram a ser referenciados na Vara da Infância da Penha e preferencialmente, as crianças e adolescentes solicitantes de refúgio ou refugiadas eram transferidas para a Vara da Penha e seus processos também. E assim foi a história da criação do SANCAST.

ATRIBUIÇÕES DA PROMOTORIA JUNTO AO SANCAST: Então, o que acontece. No caso de uma criança ou adolescente refugiado estar desacompanhado, ingressar no país desacompanhado do pai ou responsáveis, era necessário, num primeiro momento, providenciar o acolhimento institucional dessas crianças, porque realmente elas não tinham nenhuma referência no país, pelo menos não uma referência que nós conhecêssemos de imediato, de primeira mão. Então o Ministério Público solicitava o acolhimento institucional dessa criança, as crianças ou adolescentes eram acolhidos e aí a gente instaurava um procedimento de acompanhamento, da situação desse acolhido. Num primeiro momento com o objetivo de identificar eventual responsável no país, família extensa, enfim, alguém que pudesse assumir a responsabilidade por aquela criança. Isso nem sempre era possível, porque, em 99% das vezes os pais estavam fora ou tinham sido mortos, ou estavam presos em outros países, ou não identificados, enfim, as situações eram muito diversas, mas a partir daí a gente começava a fazer o acompanhamento. Num primeiro momento com o objetivo de promover essa reintegração familiar aqui no país, caso houvesse algum parente, como já aconteceu também. Havia casos em que, havia um tio, enfim, algum familiar mesmo que estava morando no país e a gente conseguia promover a reintegração familiar. Mas, depois, num segundo momento, a gente faz o trabalho no sentido de integrar a criança e o adolescente na sociedade local, tudo passa, acho que, em primeiro lugar, pela língua. A criança é matriculada na escola, existe um, eu não lembro agora exatamente qual é o órgão exatamente, mas havia, a Cáritas tinha vários contatos com órgãos que ofereciam aulas de português para estrangeiros. Geralmente eram adolescentes, até tivemos casos de crianças, mas a maioria era adolescente. Então eles começavam a frequentar esses cursos, começavam a frequentar a escola, a frequentar estágios, programas de jovem aprendiz, tudo isso com o objetivo de alguma forma, propiciar a integração deles na cultura local enquanto estivessem aqui. No caso de haver segurança, de identificar os pais e haver segurança para a criança retornar, a gente tentava fazer isso. Como aconteceu nesse caso do menino haitiano. A mãe estava na Guiana Francesa e é claro, todo o trabalho que foi feito com ele foi da reintegração local, porque ele não podia ficar esperando indefinidamente, até que fosse promovido esse encontro, mas o trabalho todo foi com o objetivo de fazer com que ele fosse para a Guiana Francesa e ficasse na companhia da mãe. Mas demorou, demorou mais de dois anos. A gente teve uma série de entraves, em relação primeiro a localização da mãe, depois o que parecia simples, “ah então vamos mandá-lo para lá” e não era tão simples, porque ele precisava da autorização da França e a França não dava o visto de ingresso, porque a mãe também era irregular no território, na Guiana. Então foi um trabalho bem específico para tentar fazer que esse garoto ir ao encontro dos familiares e isso foi possível depois de acionar o Ministério da Justiça, o Itamaraty, uma série de órgãos, foi possível que ele retornasse para a mãe, ele nem já estava falando mais o creole, estava falando só português, então assim, a gente conseguiu mandar o garoto. Teve outro caso de duas meninas, que eram do Congo, congolesas, duas crianças. As meninas também foram, a mãe estava na Itália, e a gente conseguiu mandar as meninas para a Itália, porque tem um

procedimento da ONU, um procedimento interno, chamado reunião familiar (sic), como a mãe, não sei se tinha conseguido a condição de refugiada, mas como tinha conseguido o ingresso, eles estão evitando conceder o refúgio, os países europeus agora, tem um outro título que eles concedem, eles permitem a entrada, mas eles não reconhecem a condição de refugiada porque senão eles tem uma série de direitos e acho que eles estão tentando evitar isso. E ela tinha um outro título, embora não fosse refugiada e ela pode levar as meninas para lá. A gente conseguiu por meio da embaixada da Itália promover a reunião para lá. Então assim, nesses casos, quando é viável promover o encontro familiar, num primeiro momento no próprio país de origem, quando é seguro, e num segundo, quando é impossível, quando as condições de conflito, de perseguição, as condições que geraram o pedido de refúgio ainda permanecem, quando ainda não é seguro no país de origem, a gente tenta fazer um trabalho para reunir, fazer a reunião familiar, reunir a criança ou o adolescente refugiado refugiados aos seus familiares em um outro território, pode ser no território nacional ou em outro país no qual se encontre o responsável. E, mais há casos em que isso também não é possível e nesse caso a gente tem que trabalhar a autonomia e a independência da criança e do adolescente ao longo do processo de acolhimento, porque a gente vai acompanhando. A gente vai acompanhando, pedindo os estudos, fazendo audiências, verificando se a rede protetiva está atuando como deveria atuar, fazendo os encaminhamentos e com o objetivo que o adolescente fique autônomo, seja independente, porque o abrigo ela fica até os 18 anos. Posteriormente, ele tem que seguir a vida como uma pessoa autônoma, então é essa autonomia que a gente busca. Então depende do caso a gente atua de uma forma, mas sempre num primeiro momento tentando fazer a aproximação com a família, seja no território nacional ou seja lá fora. Nesse caso do garoto haitiano que a mãe estava na Guiana Francesa, a gente queria trazer a mãe para cá, porque para gente seria mais fácil, mas a mãe era casada, ela tinha outros três filhos e ela também não estava disposta a sair da Guiana Francesa, e ela queria na verdade que o garoto fosse para lá e como se viu, isso se mostrou a solução mais adequada, porque a gente preservou a convivência com a família, conseguiu refazer os vínculos com a família dele que já estavam bastante desgastados. Agora nas hipóteses em que não é possível a gente busca manter o trabalho para desenvolver a autonomia e a independência.

É possível dizer que o procedimento de acompanhamento acontece como com qualquer outra criança brasileira, para aplicação de medidas protetivas, de acordo com o ECA, mas com algumas peculiaridades, porque como existe essa questão da, cada processo é individual, mas é como qualquer outra criança, só que focado naquelas peculiaridades. Tem um Plano Individual de Atendimento, voltado para aquele adolescente e com um pouco mais de cuidado de estabelecimento, de vínculos, com pessoas que tinham chegado no país naquele momento, não tem um histórico, com enfoque de torná-los independentes, mas também de modo a fazer novas relações, construir a sua própria rede de afeto e pertencimento no novo local.

É POSSÍVEL PERCEBER EM QUE MOMENTO AS CRIANÇAS FICAM SOZINHAS?
Tem alguns casos que variam, mas de uma forma geral, as crianças que ficavam sozinhas, na maioria dos casos, a gente não fez uma estatística, mas a percepção era que, as crianças vinham pela via aérea, de avião, com alguma pessoa, que a gente nunca conseguia identificar e que naquela área de trânsito do aeroporto, essa pessoa ia embora em algum momento e deixava a criança ou adolescente ali, então o adolescente ficava ali naquela área de trânsito do aeroporto, até que era abordado ou abordava a autoridade, a Polícia Federal, e aí a Polícia Federal acabava acionando a Cáritas, por causa da dificuldade da língua e tal, então esse era o trâmite. Muitos estavam sem documentação, então o trâmite era esse e a historinha que eles contavam para a gente era essa, sempre: “eu vim do Congo, com uma pessoa que eu conheci,

que me indicaram, porque estava numa situação de risco, risco de vida, de perseguição.” As histórias em relação à família que eles contavam era que a família tinha sido presa, perseguida, eles nunca davam uma identificação muito precisa do local, do endereço, e essa pessoa trouxe para cá e depois disse que ia ao banheiro, pegou os meus documentos e não apareceu nunca mais. E eu fiquei lá sozinho.” Sempre assim a história. Normalmente. Tem algumas histórias um pouco diferentes, como esse garoto do Haiti que se perdeu no metrô, que não é bem o caso, mas normalmente, a história dos refugiados é essa. Tem alguns que vieram no navio, que disseram que se esconderam no compartimento de carga, mas são poucos, a maioria o padrão é esse. E aí muitos estão sem documentos. Muitos não são nem menores. A gente teve casos em que, nitidamente, eles eram muito grandes, muito desenvolvidos, muito espertos, daí foi feito exame da arcada dentada e o dentista constatou, a perícia constatou que não tinha menos de 18 anos. A grande maioria tem menos de 18 anos, mas também tem esses casos oportunistas. Mas de uma forma geral a história era essa.

PAPEL QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO PASSA A TER: O número de crianças e adolescentes, pelo menos aqui na cidade de São Paulo, que acabam ficando sozinhas, estão sozinhas, são mais adolescentes mesmo, que vem nessa condição, acho que são só adolescentes, as outras crianças refugiadas que a gente tinha, tinham vindo em outra condição, não era nessa condição de aeroporto com alguém, geralmente ela (criança) vem acompanhada de algum responsável e acaba acontecendo alguma coisa com o responsável e eles acabam sendo acolhidos, mas no caso desses adolescentes, que eles optam de certa forma para vir para cá, muitas vezes eles nem querem ficar aqui, eles vem para cá com o objetivo de ir para um outro país depois, mas pelas barreiras que existem nos outros países, Estados Unidos, Europa, eles acabam indo para onde dá, que seria o Brasil, no caso. Os números não são muito significativos de crianças e adolescentes refugiados. A gente notou um aumento sim. Mas acho que a gente chegou a ter no máximo, não sei agora, mas acho que no máximo 20 adolescentes acolhidos simultaneamente. Eu não sei os dados, os números efetivamente, agora, mas o trabalho tem sido realmente concentrar tudo no SANCAST, porque a gente consegue ter uma rede mais especializada para esses casos, tanto os profissionais do sistema de justiça, quanto os profissionais, como o juiz, o promotor, tanto os profissionais do sistema de garantia de direitos, fica uma demanda mais focada na intervenção e cria uma expertise que propicia um atendimento mais adequado.

IMPORTANCIA DA CRIAÇÃO DE UM FLUXO: É importante, porque o que acontece, pelo fato de serem crianças e adolescentes estrangeiros, algumas medidas precisam ser tomadas em relação ao pedido de refúgio, aos acompanhamentos que são feitos, à aprendizagem da língua, as inserções que são feitas localmente, não que isso não fosse possível se fosse feito de uma forma disseminada, seria, mas seria um obstáculo a mais. A partir do momento em que você tem uma rede que já está acostumada a trabalhar com esses adolescentes, que já sabe de antemão quais os órgãos que precisam ser acionados, isso facilita, isso torna, eu acho, para os adolescentes, mais fácil a adaptação. E também acontece uma coisa que eu acho interessante é que, muitos adolescentes têm a mesma nacionalidade e eles acabam tendo a oportunidade de ficar mais próximo uns dos outros, acho isso importante, considerando que são adolescentes que chegaram sem nenhuma referência. Então convivendo no abrigo com adolescentes na mesma situação, acho que isso se fortalece. É uma referência, acho que é um ponto de apoio importante para quem não tem nada, para quem está começando tudo do zero. Então eles já tem algo em comum que facilita a adaptação. Muito no início eles ficavam numa mesma instituição. No início a gente tinha uma instituição que era uma instituição que não existe mais hoje. Era um abrigo, uma instituição de acolhimento que

tinha três casas. Então, esse garoto haitiano que foi o primeiro foi encaminhado para essa instituição, para uma dessas casas. E, naturalmente, a gente começou a encaminhar os outros para uma dessas três casa que estavam no mesmo contexto físico, no mesmo terreno, digamos assim, mas eram separadas. Mas posteriormente, por uma questão de vaga, que não havia vaga, outros abrigos também da região foram se credenciando, foram se qualificando para trabalhar com isso. E muitas vezes, é claro, cada um tem sua particularidade, mas eram adolescentes assim, que tinham uma postura, uma vontade de colaborar e de estudar e de ingressar no mercado de trabalho, claro que nem todos, mas de modo geral eram adolescentes que tinham uma escolaridade adequada, tinham um bom nível de educação, e estavam realmente dispostos a se adaptar e a se integrar aqui no país. Não todos, a gente tem várias exceções, mas, no curso desses anos todos, mas de uma forma geral, era um trabalho muito bacana, que rendia bons frutos normalmente.

HAVIA ALGUMA RELAÇÃO COM O TRABALHO DA POLÍCIA FEDERAL? Então, a Polícia Federal, normalmente, era a que primeiro recebia os adolescentes, porque eles ficavam naquele setor de trânsito no aeroporto e o refúgio pode ser feito, solicitado a primeira autoridade migratória, no caso, a Polícia Federal, então acho que em 99% dos casos a solicitação de refúgio era feita à Polícia Federal. E é engraçado que eles já vinham, os adolescentes, de alguma forma, instruídos a pedir, a se posicionar dessa forma. Não é que eles estavam totalmente desavisados, não, eles vinham, a gente percebia, com essa intenção pré-determinada de solicitar o refúgio. Então a Polícia Federal fazia o encaminhamento inicial, para depois dar prosseguimento aos trâmites e acionava a Cáritas. Quando a Promotoria iniciava o acompanhamento dos casos eles já eram, na maioria dos casos, solicitantes de refúgio.

SOBRE A CAPACIDADE E A NEGATIVA DA PF PARA INSTAURAR A SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO: A gente não identificou isso aqui. A gente fez até reunião com a Polícia Federal para entender bem como é que funcionava isso, porque eu não entendia como é que um adolescente desacompanhado podia viajar sem documentos e sem nada. E ninguém dá conta disso. Mas como ele está? Ele não chegou aqui a pé, a nado, ele chegou através de um avião, então ele chegou com documentos, acompanhado ou ele não poderia nem ter embarcado. Em muitos países não tem nem vôo direto, tem conexões. Então eles tinham documento sim. Então o nosso trabalho foi feito num sentido de estabelecer uma proximidade com a Polícia Federal através das reuniões para tentar identificar essas pessoas que estavam trazendo esses adolescentes, porque eles não vieram sozinhos, então era uma angústia até muito grande, porque eles não podem, eles saíram do avião acompanhados, eles entraram no avião acompanhados. Então o trabalho era de que eles comessem a montar uma estratégia para identificar essas pessoas, porque isso estava acontecendo com relativa frequência. Como a gente concentrou tudo no SANCAST a gente começou a perceber porque quando você tem um caso aqui, na outra região tem outro caso, uma coisa disseminada. Mas dado o grande número de casos, isso não é possível. A gente precisa de um trabalho da Polícia Federal que está ali na ponta, está ali no aeroporto, para tentar identificar as pessoas que estão trazendo essas crianças e esses adolescentes.

SOBRE A PROXIMIDADE COM O TRÁFICO DE PESSOAS: O que a gente percebeu era isso. Que eles vinham através de alguém. Alguém que fazia isso. Então eles já sabiam como se portar aqui, a história também. Sempre era uma história que envolvia a, ou a perseguição dos parentes, ou a prisão ou a morte, enfim, alguma dessas situações que se encaixariam em tese nas possibilidades de concessão do refúgio, previstas na legislação e que, eles vinham

sempre acompanhados de uma pessoa que nunca se identificava. Então, nesse sentido, a gente podia entender que havia uma pessoa que intermediava essa viagem e chegava aqui e largava o adolescente e não se responsabilizava depois, sumia. Essas pessoas a gente nunca conseguiu identificar. Pelo menos foi identificado uma pessoa que trouxe esse garoto haitiano, que teve até um inquérito, parece. Foi identificado essa pessoa que trouxe o garoto para cá e depois seria levado para a Guiana Francesa. Mas os outros não teve identificação. Mas também assim, é uma passagem cara, eles tinham que pagar para vir, então possivelmente, tem alguém que tem trazido sim, até porque crianças e adolescentes não podem viajar desacompanhados e é muito estranho que essa pessoa suma.

SOBRE COMPETÊNCIA DO MPE E MPF: Então, não, porque, na verdade, como se trata de uma situação de vulnerabilidade em que a criança está desacompanhada, não tem nenhuma situação aí que invoque, que faça com que a competência, a atribuição seja do Ministério Público Federal nem da Justiça Federal. Mesmo porque a questão do acolhimento institucional é municipal e a justiça estadual é que é competente para cuidar dessas situações de crianças em risco ou de gravidade em decorrência da ausência dos responsáveis, pelo 98 do ECA.

MOMENTO DE PARTICIPAÇÃO DA CRIANÇA: Olha, na verdade, em todos os momentos havia uma participação muito ativa das crianças, dos adolescentes. Porque, todo plano individual de atendimento é construído pela rede protetiva, mas com a participação da criança, tem uma escuta da criança. E, formalmente, nas audiências concentradas, a gente sempre ouvia as crianças, às vezes não fisicamente ali, na maioria das vezes até sim, a gente sempre estava ouvindo, verificando os anseios e tudo mais, isso nas audiências concentradas e também nas reavaliações dos casos que aconteciam trimestralmente, então, além da atuação da equipe técnica da instituição de acolhimento, da rede de protetiva, do CREAS, do CRAS, dependendo da situação, do ator que participasse daquele contexto, normalmente também a equipe técnica do juízo fazia estudo psicossociais periodicamente e a criança também era envolvida nisso. Então assim, o tempo todo, a criança tem um lugar de fala sim, o que é muito importante, porque ela é o principal personagem e que justifica toda essa atuação. Tudo se desenvolve ao redor dessa criança ou adolescente acolhido, seja ela refugiada ou não. No caso dos refugiados, no começo que eles não falavam nem português, ou às vezes falava inglês, um pouco de francês, a gente tinha um tradutor, e a gente teve casos de uma garota que era da Eritreia, a gente teve casos de uma garota que era da Somália, a gente teve casos em que era bastante difícil a comunicação, mas a gente sempre tomou todas as decisões de construção do plano de atendimento com a participação do principal envolvido. Porque se a gente não consegue a adesão, se a gente não ouve a criança acolhida, o adolescente, acaba não tendo nenhum sentido, porque aquele plano tem que fazer sentido para ele, principalmente para que ele possa ter algum sucesso. Não adianta a gente chegar tomar todas as decisões e comunicar: agora a gente vai fazer isso, isso e isso. A gente precisa da participação.

QUAL O PAPEL DOS REPRESENTANTES DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES? HAVIA ESSA NOMEAÇÃO? Na verdade, o que acontece. Toda criança acolhida, o representante, por força do ECA é o próprio gerente da instituição de acolhimento, ele é o guardião legal, então ele, automaticamente, ele representa para vários fins, como se fosse um guardião mesmo, porque ele é o guardião. E ele também participa da elaboração desse projeto individual ativamente.

ATUAÇÃO DO CAOP e SANCAST, ESTADO: Então, aqui a gente já fez eventos, sobre, junto com a Cáritas, com a ACNUR, a respeito de refugiados, eu até participei, o Paulo

também participou, mas assim, é um trabalho de orientação, meio de caso a caso. Como tudo está mais concentrado no SANCAST, eles já tem essa expertise, mas qualquer coisa a gente é acionado. E nas outras cidades do Estado é bem menor o número de refugiados. Eu fiz um levantamento em 2016, se não me engano, e não havia refugiados fora da capital, crianças e adolescentes. Porque há refugiados que são adultos fora da cidade, mas não havia crianças e adolescentes refugiados acolhidos fora da cidade de São Paulo, então o número que existe, até hoje, acho que não existe criança e adolescentes acolhidos fora de São Paulo. A gente tem crianças e adolescentes refugiados sim, nas outras cidades do Estado, mas acompanhados dos responsáveis. A gente tem aqui na cidade um serviço de acolhimento para mães e filhos refugiados.

OUTRAS QUESTÕES: Acho que o SANCAST foi importante por conseguir concentrar, por conseguir unificar e ao mesmo tempo em que unificou, foi um trabalho de inclusão interessante, porque ao mesmo que a gente concentrou na Vara da Penha a gente não concentrou num abrigo só, porque acho que isso não seria tão interessante. A ideia inicial era que a gente acolhesse num abrigo só especializado, mas eu acho que isso também não seria bacana, porque você acaba dificultando ainda mais a integração dos refugiados, você acaba criando um gueto de refugiados, então, embora eu acho que tenha que haver uma concentração, ela não pode ser exclusiva, porque ela acaba segregando. Às vezes com a melhor das intenções, porque inicialmente se pensou em fazer um serviço de atendimento e destacar um serviço de abrigo, aquele que começou a receber inicialmente e destacá-lo só para refugiados, mas pareceu ser uma ideia boa inicialmente, mas depois, refletindo melhor, eu achei que não era tão boa assim a ideia, porque ia acabar segregando demais, então acho que tem que haver uma reunião dos processos e dos refugiados, mas num universo maior, acho que dificultaria demais a integração deles e eles iam ficar como se estivessem num gueto de pessoas ali, com aquele cuidado e isso não é o que iam encontrar depois quando saíssem. A integração depois com a maioria, ia ser ainda mais complicado, ia ser processo ainda mais complicado, mais difícil do que já é normalmente.

SOBRE O ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS QUE SE ENCERRARAM: Acompanhei vários. Acompanhei o caso de dois refugiados sírios, que um deles realmente não queria ficar aqui no Brasil, ele acabou voltando, indo para a Jordânia e depois acho que para a Alemanha. Enfim, agora já é maior. O outro refugiado sírio acabou tendo uma ajuda muito grande da comunidade síria, que é muito articulada aqui em São Paulo e quando ele completou a maioria começou a trabalhar, enfim, se integrou. E vários outros processos de garotos que completaram 18 anos e seguiram suas vidas, alguns foram inseridos naquela república Jovem, inicialmente, é um equipamento também da assistência social. Mas normalmente, são garotos que tem um potencial muito grande de, apesar das dificuldades passadas e tudo mais de se organizar internamente e aí trabalhar e de seguir suas vidas. Então na maioria dos casos acabou acontecendo isso. A gente tem dois casos, de duas garotas, duas meninas, duas crianças, que o Ministério Público promoveu a destituição do poder familiar em relação aos genitores, que era um caso bastante específico, não era só essa questão de separação familiar, era uma outra questão mais delicada, que envolvia ausência de condições de proteger essas crianças, de prestar os cuidados de que elas necessitavam. Então eu sei que o Ministério Público promoveu a Ação de destituição do poder familiar, eu não sei, eu não lembro, acho que essas garotas seriam encaminhadas para a adoção, mas eu não sei o desfecho desse caso, eu acabei não acompanhando porque eu saí de lá, mas eu sei que teve esse encaminhamento. E os outros garotos eram garotos já mais velhos, que já haviam começado a estudar, trabalhar, que fizeram uso desses equipamentos de república jovem, mas

depois logo conseguiram moradia independente, tem alguns que conseguiram auxílio aluguel, que a gente conseguiu e depois deslancharam, então foram histórias de relativo sucesso dentro do que é possível fazer. Não estou falando de todos, mas em grande parte. Eram garotos até bastante fáceis de lidar, que tinham vontade de estudar, de mudar de vida, de recomeçar num outro lugar e tinham também uma bagagem cultural, familiar, de valores próprios. Então foi muito bacana de lidar com esse público.

APÊNDICE C

TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



PESQUISA DE MESTRADO

CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Taís Vella Cruz, aluna de pós-graduação – da Universidade Federal do Paraná, estou convidando o Senhor, Dr. João Freitas de Castro Chaves, Defensor Público da União, atuante junto ao Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico internacional de pessoas - SANCASST a participar de um estudo intitulado "*Crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas no Brasil e as percepções sobre o melhor interesse e ambivalência no atendimento*".

a) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre o atendimento à criança e o adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio no Brasil, a fim de apresentar práticas do contexto atual e perspectivas para o futuro a partir da pesquisa.

b) Caso o senhor participe da pesquisa, será necessário responder um questionário relacionado à atuação da Defensoria Pública da União e relacionado à temática anteriormente citada.

c) Os benefícios esperados com essa pesquisa são contribuir para a compreensão dos dilemas que envolvem o público infantojuvenil solicitante de refúgio, divulgar boas práticas relacionadas à recepção e atendimento e buscar replicá-las em outras localidades, a fim de contribuir para a plena realização dos direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil.

d) As pesquisadoras Taís Vella Cruz e profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, responsáveis por este estudo poderão ser localizados no Prédio Histórico da Faculdade de Direito, sala 28, térreo, e-mail projetohospitalidadeufpr@gmail.com e tais_vella@hotmail.com, no horário de segunda à sexta-feira, das 14h às 17h para esclarecer eventuais dúvidas que a senhora possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

e) A sua participação neste estudo é voluntária e se o senhor não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

f) As informações relacionadas ao estudo serão utilizadas como parte da dissertação de mestrado da pesquisadora responsável, podendo serem utilizadas em publicações acadêmicas e científicas futuras.

g) O material obtido – questionários, imagens, áudios e vídeos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro de 6 meses.



PESQUISA DE MESTRADO

INFÂNCIAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU
SEPARADAS NO BRASIL

h) Quando os resultados forem publicados, as informações prestadas pelo Senhor estarão devidamente referenciadas no corpo do trabalho.

i) Autorizo ☒, não autorizo (), o uso das informações prestadas para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a realização da pesquisa de mestrado e a publicações científicas e acadêmicas futuras.

Eu, João Figueira de Castro Caires

li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local e data: SÃO PAULO, 11/5/2019.

Assinatura:



PESQUISA DE MESTRADO

CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Taís Vella Cruz, aluna de pós-graduação – da Universidade Federal do Paraná, estou convidando a Senhora, Dra. Vanessa Therezinha Sousa de Almeida, Promotora de Justiça atuante no Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico internacional de pessoas - SANCASST a participar de um estudo intitulado “*Crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas no Brasil e as percepções sobre o melhor interesse e ambivalência no atendimento*”.

a) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre o atendimento à criança e o adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio no Brasil, a fim de apresentar práticas do contexto atual e perspectivas para o futuro a partir da pesquisa.

b) Caso a senhora participe da pesquisa, será necessário responder um questionário relacionado à atuação da Promotoria e relacionado à temática anteriormente citada.

c) Os benefícios esperados com essa pesquisa são contribuir para a compreensão dos dilemas que envolvem o público infantojuvenil solicitante de refúgio, divulgar boas práticas relacionadas à recepção e atendimento e buscar replicá-las em outras localidades, a fim de contribuir para a plena realização dos direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil.

d) As pesquisadoras Taís Vella Cruz e profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, responsáveis por este estudo poderão ser localizados no Prédio Histórico da Faculdade de Direito, sala 28, térreo, e-mail projetohospitalidadeufpr@gmail.com e tais_vella@hotmail.com, no horário de segunda à sexta-feira, das 14h às 17h para esclarecer eventuais dúvidas que a senhora possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

e) A sua participação neste estudo é voluntária e se [o senhor | a senhora | você] não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

f) As informações relacionadas ao estudo serão utilizadas como parte da dissertação de mestrado da pesquisadora responsável, podendo serem utilizadas em publicações acadêmicas e científicas futuras.

g) O material obtido – questionários, imagens, áudios e vídeos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro de 6 meses.

✓



PESQUISA DE MESTRADO

IMPACTOS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

h) Quando os resultados forem publicados, as informações prestadas pela Senhora estarão devidamente referenciadas no corpo do trabalho.

i) Autorizo ☒, não autorizo (), o uso das informações prestadas para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a realização da pesquisa de mestrado e a publicações científicas e acadêmicas futuras.

Eu, Yomara T S Gomes

li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local e data: 05/05/19

Assinatura: [assinatura]



PESQUISA DE MESTRADO

CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Taís Vella Cruz, aluna de pós-graduação – da Universidade Federal do Paraná, estou convidando a Senhora, Dra. FATIMA LIZ DAKIELLI, Promotora de Justiça atuante no CAO INFANCIA E JUVENTUDE do MPSP a participar de um estudo intitulado “*Crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas no Brasil e as percepções sobre o melhor interesse e ambivalência no atendimento*”.

- a) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre o atendimento à criança e o adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio no Brasil, a fim de apresentar práticas do contexto atual e perspectivas para o futuro a partir da pesquisa.
- b) Caso a senhora participe da pesquisa, será necessário responder um questionário relacionado à atuação da Promotoria e relacionado à temática anteriormente citada.
- c) Os benefícios esperados com essa pesquisa são contribuir para a compreensão dos dilemas que envolvem o público infantojuvenil solicitante de refúgio, divulgar boas práticas relacionadas à recepção e atendimento e buscar replicá-las em outras localidades, a fim de contribuir para a plena realização dos direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil.
- d) As pesquisadoras Taís Vella Cruz e profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, responsáveis por este estudo poderão ser localizados no Prédio Histórico da Faculdade de Direito, sala 28, térreo, e-mail projetohospitalidadeufpr@gmail.com e tais_vella@hotmail.com, no horário de segunda à sexta-feira, das 14h às 17h para esclarecer eventuais dúvidas que a senhora possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.
- e) A sua participação neste estudo é voluntária e se a senhora não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.
- f) As informações relacionadas ao estudo serão utilizadas como parte da dissertação de mestrado da pesquisadora responsável, podendo serem utilizadas em publicações acadêmicas e científicas futuras.
- g) O material obtido – questionários, imagens, áudios e vídeos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro de 6 meses.
- h) Quando os resultados forem publicados, as informações prestadas pela Senhora estarão devidamente referenciadas no corpo do trabalho.



PESQUISA DE MESTRADO

MULHERES E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU
SEPARADAS NO BRASIL

i)Autorizo (X), não autorizo (), o uso das informações prestadas para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a realização da pesquisa de mestrado e a publicações científicas e acadêmicas futuras.

Eu, Luiz Antônio de Souza

li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local e data:

S.P., 10/05/2017.

Assinatura:

V.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



PESQUISA DE MESTRADO

CRIANÇAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Tais Vella Cruz, aluna de pós-graduação – da Universidade Federal do Paraná, estou convidando o Senhor, Dra. Paulo Roberto Fadigas Cesar, Juiz de Direito atuante no Setor Anexo de Atendimento de Crianças e Adolescentes Solicitantes de Refúgio e Vítimas Estrangeiras de Tráfico internacional de pessoas - SANCASST a participar de um estudo intitulado "*Crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas no Brasil e as percepções sobre o melhor interesse e ambivalência no atendimento*".

a) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre o atendimento à criança e o adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio no Brasil, a fim de apresentar práticas do contexto atual e perspectivas para o futuro a partir da pesquisa.

b) Caso o senhor participe da pesquisa, será necessário responder um questionário relacionado à atuação do SANCASST e relacionado à temática anteriormente citada.

c) Os benefícios esperados com essa pesquisa são contribuir para a compreensão dos dilemas que envolvem o público infantojuvenil solicitante de refúgio, divulgar boas práticas relacionadas à recepção e atendimento e buscar replicá-las em outras localidades, a fim de contribuir para a plena realização dos direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil.

d) As pesquisadoras Tais Vella Cruz e profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, responsáveis por este estudo poderão ser localizados no Prédio Histórico da Faculdade de Direito, sala 28, térreo, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR e-mail projetohospitalidadeufpr@gmail.com e tais_vella@hotmail.com, telefone (42) 98885-1967, no horário de segunda à sexta-feira, das 14h às 17h para esclarecer eventuais dúvidas que a senhora possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.

e) A sua participação neste estudo é voluntária e se o senhor não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.

f) As informações relacionadas ao estudo serão utilizadas como parte da dissertação de mestrado da pesquisadora responsável, podendo serem utilizadas em publicações acadêmicas e científicas futuras.

g) O material obtido – questionários, imagens, áudios e vídeos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro de 6 meses.



PESQUISA DE MESTRADO

INFÂNCIAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU
SEPARADAS NO BRASIL

h) Quando os resultados forem publicados, as informações prestadas pelo Senhor estarão devidamente referenciadas no corpo do trabalho.

i) Autorizo (☒), não autorizo (☐), o uso das informações prestadas para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a realização da pesquisa de mestrado e a publicações científicas e acadêmicas futuras.

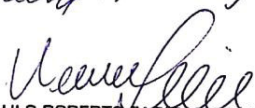
Eu, PAULO ROBERTO FADIGAS CESAR

li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local e data: São Paulo 9/maio/19

Assinatura:


PAULO ROBERTO FADIGAS CESAR
Juiz de Direito



PESQUISA DE MESTRADO

INFÂNCIAS E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Tais Vella Cruz, aluna de pós-graduação – da Universidade Federal do Paraná, estou convidando o senhor, **BERNARDO DE ALMEIDA TANNURI LAFERTÉ, COORDENADOR-GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS / CG-CONARE** a participar de um estudo intitulado “*Crianças refugiadas desacompanhadas ou separadas no Brasil e as percepções sobre o melhor interesse e ambivalência no atendimento*”.

- a) O objetivo desta pesquisa é compreender como ocorre o atendimento à criança e o adolescente desacompanhados ou separados solicitantes de refúgio no Brasil, a fim de apresentar práticas do contexto atual e perspectivas para o futuro a partir da pesquisa.
- b) Caso o senhor participe da pesquisa, será necessário responder um questionário relacionado à atuação da instituição que representa e relacionado à temática anteriormente citada.
- c) Os benefícios esperados com essa pesquisa são contribuir para a compreensão dos dilemas que envolvem o público infantojuvenil solicitante de refúgio, divulgar boas práticas relacionadas à recepção e atendimento e buscar replicá-las em outras localidades, a fim de contribuir para a plena realização dos direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil.
- d) As pesquisadoras Tais Vella Cruz e profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich, responsáveis por este estudo poderão ser localizados no Prédio Histórico da Faculdade de Direito, sala 28, térreo, e-mail projetohospitalidadeufpr@gmail.com e tais_vella@hotmail.com, no horário de segunda à sexta-feira, das 14h às 17h para esclarecer eventuais dúvidas que o senhor possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.
- e) A sua participação neste estudo é voluntária e se o senhor não quiser mais fazer parte da pesquisa poderá desistir a qualquer momento e solicitar que lhe devolvam este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado.
- f) As informações relacionadas ao estudo serão utilizadas como parte da dissertação de mestrado da pesquisadora responsável, podendo serem utilizadas em publicações acadêmicas e científicas futuras.
- g) O material obtido –questionários, imagens, áudios e vídeos – será utilizado unicamente para essa pesquisa e será destruído/descartado ao término do estudo, dentro de 6 meses.
- h) Quando os resultados forem publicados, as informações prestadas pelo senhor estarão devidamente referenciadas no corpo do trabalho.



PESQUISA DE MESTRADO

UFPR **INFORMAÇÕES E ADOLESCENTES REFUGIADAS DESACOMPANHADAS OU SEPARADAS NO BRASIL**

i) Autorizo (X), não autorizo (), o uso das informações prestadas para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito a realização da pesquisa de mestrado e a publicações científicas e acadêmicas futuras.

Eu, **BERNARDO DE ALMEIDA TANNURI LAFERTÉ**, li esse Termo de Consentimento e compreendi a natureza e objetivo do estudo do qual concordei em participar. A explicação que recebi menciona os riscos e benefícios. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento sem justificar minha decisão e sem qualquer prejuízo para mim.

Eu concordo voluntariamente em participar deste estudo.

Local e data: Brasília / DF

Assinatura:

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO